



**Statens revisionsverks särskilda berättelse
till riksdagen om revisionen av
statsbokslutet för finansåret 2008
och statens bokslutsberättelse**

B 12/2009 rd



**Statens revisionsverks särskilda berättelse
till riksdagen om revisionen av
statsbokslutet för finansåret 2008
och statens bokslutsberättelse**

ISSN 1796-9549 (häft.)
ISSN 1796-9654 (PDF)

Edita Prima Ab
Helsingfors 2009

Till riksdagen

Statens revisionsverk har reviderat statsbokslutet samt beskrivningarna av statsfinanserna och statsfinansernas skötsel samt verksamhetens resultat för år 2008, vilka ingår i den bokslutsberättelse vilken såsom i grundlagens 46 § avsedd berättelse har

lämnats riksdagen om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts, och ger med stöd av 6 § i lagen om statens revisionsverk (676/2000) denna särskilda berättelse till riksdagen.

Helsingfors den 18 maj 2009

Generaldirektör Tuomas Pöysti

Överdirektör Marjatta Kimmonen

Huvudsakligt innehåll

Statsrådet har i statens bokslutsberättelse rapporterat om verkställandet av de åtgärder som riksdagen har förutsatt i sina betänkanden 11/2008 och 21/2008. Åtgärderna och deras verkställighet överensstämmer emellertid inte till alla delar med vad som har förutsatts av riksdagen.

De uppgifter om samhällseliga effekter som har getts åt riksdagen i statens bokslutsberättelse ger inte till alla delar riktiga och tillräckliga uppgifter om det, hur väl de för inriktningen av statens resurser uppställda samhällspolitiska målsättningarna har uppnåtts. På basis av de granskade rapporterna om specialteman har den centrala målsättningen för rapporteringen om specialteman, ett förbättrande av användbarheten för statens bokslutsberättelse, inte förverkligats. En betydande del av uppgifterna svarar inte mot riksdagens behov. En brist i rapporteringen är ofta att den begränsar sig till att beskriva verksamheten så, att i rapporteringen saknas ett på effekterna fokuserat analytiskt perspektiv.

På basis av revisionen kan bokslutsberättelsens uppgifter om hur ramarna har iakttagits under finansåret 2008 betraktas som riktiga. Den ekonomiska krisen och finanskrisen understryker betydelsen av transparens i ramförfarandet i statsfinanserna och av dess informationsbas, samt riksdagens roll som en del av styrningen av den ekonomiska politiken och finanspolitiken. Budgeten för år 2009 och den första tilläggsbudgeten har hållits inom ramarna, trots att de innefattar ca 3 miljarder euro stimulansåtgärder. Tyngdpunkten i stimulansåtgärderna ligger vid beskattningsåtgärder, som inte beaktas i utgiftsramen. Dessutom har utgifterna utanför utgiftsramen ökat avsevärt.

Statsekonomins och hela den offentliga ekonomins hållbarhet bör betraktas som en helhet, och vid betraktelsen bör uppmärksammas, att ramförfarandet inte till alla delar anknyter de med budgetens hållbarhet förenade faktorerna till målsättningarna för verksamheten och deras samhällseliga effekter.

Att i bokslutet uppgifterna om fullmakter och statens ansvarsförbindelser har begränsats till rapportering på budgetekonomins nivå gör det svårare att skapa sig en riktig bild av statens ekonomiska ställning och risker.

I statens bokslutsberättelse lämnas inte sådana uppgifter om fonderna utanför budgeten, på basis av vilka en riktig och tillräcklig bild skulle ges av dem. För att förutsättningarna för riksdagens budgetmakt skall stärkas bör riksdagens tillgång på information om fonderna utanför budgeten ökas. Författningarna angående fonderna utanför budgeten bör justeras så, att om fondernas ekonomi och verksamhet erhålls de uppgifter som behövs för statens bokslutsberättelse.

Observationerna vid revisionerna av styrningssystem, som år 2008 hänförde sig till justitieministeriets och social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområden, lyfter fram behovet av att satsa på utnyttjande av utvärderande information och utveckla definieringen av målsättningarna så, att i måluppställandet klart kan ses den målsatta nivån och sambandet mellan anslag, resultatmål och effektmål. För omfattande målsättningar på lång sikt borde uppställas delmålsättningar och etappmål.

Statens revisionsverk konstaterar, att statsbokslutet för år 2008 har gjorts upp så, att det kan fastställas.

Innehåll

1	Revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för år 2008	9
2	Iakttagandet av budgeten och de centrala bestämmelserna om den	12
3	Av riksdagen förutsatt rapportering i bokslutsberättelsen	14
4	Uppgifter om samhällliga effekter i bokslutsberättelsen	16
4.1	Revisionsverkets ställningstaganden	16
4.2	Revisionens objekt och utförande samt metoder	17
4.3	Valet av särskilda teman vid ministerierna	18
4.4	Observationer vid revisionerna enligt särskilt tema	19
4.4.1	Lägesbilden för asylärenden (InrM)	19
4.4.2	Statens produktivhetsprogram (FinM)	21
4.4.3	Resultaten av landsbygdsutveckling under programperioden 2000–2006 (JSM)	24
4.4.4	Främjande av gruvverksamheten (ANM)	26
4.4.5	Kaste-programmet och dess initierande	27
4.4.6	Upprätthållande och rekreationsbruk av naturskyddsområden	29
5	Ramförfarandet i statsfinanserna och rapporteringen om finanspolitiken	32
5.1	Revisionen av ramförfarandet i statsfinanserna 2007–2011	32
5.2	Uppgifterna om statens ekonomiska ställning och den offentliga ekonomins hållbarhet	38
6	Styrningssystemen på förvaltningsområdena	44
6.1	Styrningssystemet på justitieministeriets förvaltningsområde	45
6.2	Styrningssystemet på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde	50

1 Revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för år 2008

Statens revisionsverk ger denna revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för finansåret 2008. Revisionen har utförts av ledande revisorerna Aila Aalto-Setälä och Sari Lakka och den har övervakats av överdirektör Marjatta Kimmonen.

Revisionen har utförts i enlighet med revisionsverkets revisionsinstruktion och den har hänfört sig till det i 17 a § i lagen om statsbudgeten avsedda statsbokslutet samt de i lagens 18 § avsedda behövliga noterna för givande av riktiga och tillräckliga uppgifter till den del de gäller statens budgetekonomi. I revisionen har sålunda inkluderats budgetens utfallskalkyl, intäkts- och utgiftskalkyl, balansräkning, finansieringskalkyl och noter samt en revision av statens centralbokföring, som utgör grund för bokslutsuppgifterna, samt av instruktionerna om och övervakningen av statens bokföring. Revisionen har också gällt de förfaranden, med vilka säkerställs att uppgifterna är oförändrade och riktiga i centralbokföringen och i beredningen av statsbokslutet.

Statsbokslutet

Innehållet i statens bokslutskalkyler och sättet för presenterande av dem samt den bokföring som utgör grund för dem har reviderats i tillräcklig omfattning för att klargöra huruvida statens bokslutskalkyler och noter till väsentliga delar har uppgjorts riktigt.

Enligt budgetens utfallskalkyl har anslaget på moment 33.50.53 (Statsunderstöd för rehabilitering av makar till krigsinvalider,

reservationsanslag 2 år) överskridits med 23 260 euro och anslaget på moment 28.60.03 (Löneutgifter till följd av statens personalarrangemang, reservationsanslag 2 år) med 32 236 euro. Enligt 85 § 1 momentet i grundlagen och 7 § 3 momentet i lagen om statsbudgeten får reservationsanslag inte överskridas.

Statens bokslutskalkyler har till övriga delar uppgjorts på det sätt som förordningen om statsbudgeten förutsätter.

Med Bilaga 11 (Behovet av kassa samt likvida medel inom statens budgetekonomi) har presenterats en i det kumulativa överskottet vid föregående finansårs utgång gjord korrigering, med vilken till det kumulativa överskottets initialsaldo 1.1.2008 lades 22 541 544,78 euro. Den i bokslutet (Bilaga 11, Behovet av kassa samt likvida medel inom statens budgetekonomi) framförda uppgiften att skillnaden är teknisk, eller att efter den gjorda korrigeringen det kumulativa överskottet skulle svara mot de faktiska kassamedlen, kan inte bekräftas med revisionen som verktyg. Emedan det kumulativa över- och underskottet samt förändringarna av det bildas på grundval av utfallet av den av riksdagen beslutade budgeten, kan inte det kumulativa över- och underskottet enligt revisionsverkets uppfattning ändras på annat sätt än med beslut av riksdagen.

I uppgifterna i Bilaga 12 (Statliga borgensförbindelser, statsgarantier och andra ansvarsförbindelser) ingår fel och risker av fel. Uppgifterna sammanställs av uppgifter som räkenskapsverken lämnar för statsbokslutet. Bilagan ger inte riktiga och tillräckliga

ga uppgifter om beloppet för alla väsentliga ansvarsförbindelser som hör till dess innehåll.

Bilageuppgifterna i statsbokslutet har till övriga delar uppgjorts på det sätt som förordningen om statsbudgeten förutsätter.

Statens centralbokföring har ordnats i enlighet med förordningen om statsbudgeten.

På basis av revisionen fästes uppmärksamhet vid följande på statsbokslutet inverkan- de brister som har framkommit vid revisionen, och som är centrala med tanke på i 14 § i lagen om statsbudgeten avsedd god bokföringssed och den däri ingående enhetlighetsprincipen.

- 1 I samband med revisionen av räkenskapsverken framkom vissa brister i hänförandet av utgifter och intäkter till finansåret. I vissa fall har hänföringsfelen i budgetbokföringen i fråga om utgifterna inneburit att anslagets användningstid har förlängts i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten. Vid revisionen av räkenskapsverken framkom också en del till anslagets användningsändamål anknutna förfaranden som stred mot budgeten och 5 § i förordningen om statsbudgeten.
- 2 Vid revisionen av räkenskapsverken har konstaterats fel i de uppgifter om fullmakter som har lämnats till Statskontoret för uppgörandet av statsbokslutet. Av denna anledning kan inte i budgetens utfallskalkyl i statsbokslutet uppgifterna om fullmakter, deras användning och av användningen orsakade utgifter till alla delar betraktas som tillförlitliga.
- 3 Skuldnoteringsarna av utgifter i anknytning till som fasta anslag och förslagsanslag budgeterade utgifter svarar inte till alla delar mot principerna i 19 § i lagen om statsbudgeten.

Styrningen och övervakningen av bokföringen

Enligt den uppfattning som uppkommit i samband med revisionen av statsbokslutet har med intern övervakning av centralbokföringen inverkat på att uppgifterna i centralbokföringen, som utgör grund för statsbokslutet, inte innehåller väsentliga fel. Övervakningen av uppgifterna i centralbokföringen baserar sig emellertid huvudsakligen på analys av uppgifterna och kan inte ersätta räkenskapsverkens egna åtgärder eller en styrning av statens centralbokföring.

21 § i lagen om statsbudgeten förpliktar alla ämbetsverk och inrättningar att lämna riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten har följts och om ämbetsverkets och inrättningens intäkter och kostnader och ekonomiska ställning. De i 65 a § i förordningen om statsbudgeten avsedda ämbetsverken, av vilka enligt förordningen inte förutsätts ett bokslut som innehåller bokslutskalkyler, har huvudsakligen i verksamhetsberättelsen presenterat en kalkyl över budgetutfallet eller har på annat sätt beskrivit hur budgeten har förverkligats. Ett för alla ämbetsverk enhetligt sätt för presentationen vore ändamålsenligt med tanke på uppgifternas användbarhet. Att också presentera intäkt- och utgiftskalkyl samt balansräkning skulle stöda lämnandet av riktiga och tillräckliga uppgifter om finanserna och vore också att rekommendera med tanke på den interna övervakningen.

Dessutom har vid revisionerna av ämbetsverken och inrättningarna fästs uppmärksamhet vid placeringen av donationsmedel och bokföringen gällande dem, vid ordnandet av fullmaktsbokföringen samt vid de felaktigheter och risker av felaktigheter som förekommer i de till Statskontoret lämnade meddelandena om fullmakter och i bokslu-

tets bilaga 12 (Statliga borgensförbindelser, statsgarantier samt övriga ansvarsförbindelser). Enligt revisionsverkets uppfattning borde i syfte att öka tillförlitligheten för uppgifterna i bilagan väsentlighetsgränsen i motsvarande bilaga till räkenskapsverkens bokslut sänkas, och instruktionerna om presentation av långfristiga avtal skärpas.

Revisionsverket fäster dessutom uppmärksamhet vid vissa i samband med revisionerna av ämbetsverken och inrättningarna yppade brister i skötandet av betalningsrörelsen och bokföringen, vilka också bör betraktas som väsentliga och exceptionella brister i den interna kontrollen. Om dessa har rapporterats i ämbetsverkens och inrättningarnas revisionsberättelser.

Helsingfors den 18 maj 2009

Generaldirektör Tuomas Pöysti

Ledande redovisningsrevisor Aila Aalto-Setälä

Revisionsverkets ställningstagande till bokslutets fastställbarhet

Statsbokslutet för år 2008 har gjorts upp i enlighet med gällande bestämmelser. De av revisionsverket i denna revisionsberättelse framförda bristerna och riskerna, och de anmärkningar som har framförts i revisionsberättelserna gällande 119 räkenskapsverk och övriga ämbetsverk och inrättningar, utgör med beaktande av väsentlighetsprincipen inte ett hinder för fastställande av statsbokslutet.

2 Iakttagandet av budgeten och de centrala bestämmelserna om den

För finansåret 2008 gavs revisionsberättelser om 87 räkenskapsverk samt om 32 sådana ämbetsverk och inrättningar, vilka inte fungerar som räkenskapsverk, men som hade att utarbeta en i 65 a § i förordningen om statsbudgeten avsedd verksamhetsberättelse.

För finansåret 2008 konstaterades hos 37 räkenskapsverk och fyra andra ämbetsverk sådana felaktiga förfaranden, där en given anmärkning eller flera anmärkningar tillsammans innebar att de betraktades som sådana

mot budgeten eller de centrala bestämmelserna om den stridande förfaranden, att om dem infördes i revisionsberättelsen ett specificerat negativt ställningstagande till lagenligheten. År 2007 ingick ett negativt ställningstagande till lagenligheten i 42 räkenskapsverks och 12 andra ämbetsverks revisionsberättelser. Jämförande uppgifter för tre år och fördelningen enligt förvaltningsområde presenteras i nedanstående tabell.

	REVISIONSBERÄTTELSE	NEGATIVA STÄLLNINGSTAGAN-		
	ÅR	DENTILL LAGENLIGHETEN ÅR		
	2008	2006	2007	2008
Republikens presidents kansli	1			
Statsrådets kansli	1	1	1	1
Utrikesministeriets förvaltningsområde	1	1	1	1
Justitieministeriets förvaltningsområde	2	2	2	
Inrikesministeriets förvaltningsområde	13	1	6	1
Försvarsministeriets förvaltningsområde	4	2	2	2
Finansministeriets förvaltningsområde	13	1	2	5
Undervisningsministeriets förvaltningsområde	28	23	21	19
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	9	2	2	
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	10	3	4	5
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	27	12	11	5
Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde	7	2	2	2
Miljöministeriets förvaltningsområde	3			
	119	50	54	41

Det totala antalet ämbetsverk som har fått ett negativt ställningstagande till lagenligheten har minskat jämfört med år 2007. Jämförbarheten för uppgifterna för år 2006 och 2007 påverkas av att revisionsberättelser för år 2007 för första gången gavs också om andra ämbetsverk och inrättningar än sådana som fungerar som räkenskapsverk.

De viktigaste orsakerna till negativa ställningstaganden till lagenligheten var alltså brister i ordnandet av resultatredovisningen och i presentationen av den avgiftsbelagda verksamhetens årsresultat. Om brister i uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet eller i presentationen av dess årsresultat gavs en anmärkning åt 11 ämbetsverk. Brister i andra uppgifter som

gällde den funktionella effektiviteten och ordnandet av resultatredovisningen ledde till anmärkningar åt 22 ämbetsverk. 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 emellertid förbättrats något från föregående år.

De näst viktigaste gruppen utgjordes av fel som gällde användningen av i budgeten beviljat anslag. Sådana anmärkningar ingick i 14 revisionsberättelser. Emedan anmärkningarna gällde olika saker, var deras sammanlagda antal tämligen stort eller närmare 30. Som viktigast bör betraktas att anslaget överskridits på två reservationsanslagsmoment. De övriga anmärkningarna i denna grupp gällde antingen med anslaget användningsändamål förknippade fel eller sådana fel i utgifternas hänförelse till finansåret, vilka de facto också innebar att anslaget användningstid förlängdes. Felaktigheter som anknöt till användningen av fullmakt och brister i fullmaktsuppföljningen ledde till ett negativt ställningstagande till lagenligheten i revisionsberättelsen för fyra ämbetsverk. Bristerna gällde i allmänhet verifieringen av fullmaktens användning och användnings-

tiden på det sätt som förutsatts i 10 § i lagen om statsbudgeten.

Revisionsverket fäste dessutom uppmärksamhet vid en del i samband med revisionerna av ämbetsverken och inrättningarna uppdragade brister i skötseln av betalningsrörelsen och bokföringen, vilka också bör betraktas som väsentliga och exceptionella brister i den interna kontrollen.

Emedan ställningstagandena i allmänhet gäller något delområde av finanserna eller enskilda förfaranden, kan av detta inte med tanke på statsfinanserna som helhet dras den slutsatsen, att ca en fjärdedel inte skulle uppställa det för dem uppställda laglighetskravet. Ett negativt ställningstagande till lagenligheten innebär inte heller att det vore fråga om missbruk av statens medel. När betydelsen av negativa ställningstaganden till lagenligheten bedöms bör också beaktas, att ämbetsverken är av varierande storlek i ekonomiskt hänseende.

Ett negativt ställningstagande till lagenligheten bör emellertid alltid betraktas som en allvarlig sak med tanke på skötseln av finanserna vid ifrågavarande ämbetsverk, och revisionen har till uppgift att rapportera om förfaranden som innebär en avvikelse från ett tillbörligt iakttagande av statsbudgeten.

3 Av riksdagen förutsatt rapportering i bokslutsberättelsen

I riksdagens skrivelse 11/2008 rd har riksdagen förutsatt att regeringen i bokslutsberättelsen för år 2008 rapporterar om verkställandet av följande åtgärder:

- 1 Riksdagen förutsätter att regeringen för att öka effektiviteten i statens informationsförvaltning bereder behövlig lagstiftning om finansministeriets behörighet när det gäller styrningen och andra behövliga frågor.
- 2 Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att rätta till bristerna i och problemen med den elektroniska identifieringen och myndigheternas certifikattjänster och att regeringen lägger fram förslag till lagstiftningslösningar och andra behövliga åtgärder.
- 3 Riksdagen förutsätter att produktivetsprogrammet genomförs enligt god förvaltningssed och med öppenhet. I sina ramkalkyler bör regeringen uppge den faktiska produktivetsnyttan med åtgärderna och inte bara personalnedskärningar.

I riksdagens skrivelse 21/2008 rd har riksdagen förutsatt att regeringen i bokslutsberättelsen för år 2008 rapporterar om verkställandet av följande åtgärder:

- 4 Riksdagen förutsätter att regeringen rapporterar till riksdagen om strategierna för hur hanteringen av statens kassamedel ska utvecklas och vilka behov det finns att ändra lagstiftningen i fråga om statsbudgeten och budgetprinciperna.
- 5 Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder som borgar för kompatibla datasystem, gemensamma tillämpningar och öppna kontaktytor för ett friktionsfritt informationsutbyte mellan datasystemen

inom den offentliga sektorn, med början från hälso- och sjukvården.

Regeringen har i sin bokslutsberättelse för år 2008 rapporterat om de ärenden angående vilka riksdagen har förutsatt rapportering.

Ovan nämnda punkter 1–5 har med undantag för punkt 3 varit direkta föremål för Statens revisionsverks revisioner år 2008. Om dem har också rapporterats i revisionsverkets berättelser till riksdagen: Om punkterna 1 och 2 rapporterades i Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och statens bokslutsberättelse för finansåret 2007. Om punkterna 4 och 5 rapporterades i Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om sin verksamhet finansåret 2007.

I denna berättelse utvärderas rapporteringen angående punkterna 1 och 2, och i anslutning till detta, hur adekvata och tillräckliga de åtgärder är som har vidtagits efter givandet av 2007 års bokslutsberättelse och riksdagens ställningstagande till denna. Dessutom bör i anslutning till punkt 3 märkas, att finansministeriet hade valt produktivetsprogrammet till att som ett särskilt tema med väsentliga samhällseliga effekter rapporteras om bredare och djupare i bokslutsberättelsen, och att revisionsverket har reviderat denna temarapportering och beskrivit resultaten av denna revision i denna berättelses kapitel 3 Uppgifter om samhällseliga effekter i bokslutsberättelsen.

Rapporteringen angående punkterna 4 och 5 och ändamålsenligheten för åtgärder i anslutning till dem utvärderas i Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om sin verksamhet finansåret 2008, som ges i sep-

tember 2009. Dessutom behandlas i sistnämnda berättelse, med anledning av rapportering som riksdagen tidigare har förutsett, skattestöden samt rapporteras också på basis av revisioner som slutförs på våren 2009 om de problem som är förenade med utvecklande av produktiviteten, under rubriken Den statliga produktiviteten.

Ökad produktivitet i den statliga informationsförvaltningen (punkt 1)

Den beredning av lagstiftning som riksdagen har förutsett har påbörjats. Den av regeringens ekonomisk-politiska ministerutskott 6.3.2009 gjorda linjedragningen, enligt vilken beslutsfattandet angående statens informations- och systemarkitektur genom ändringar i lagstiftningen överförs till koncernnivån till finansministeriet, kan på basis av utförda revisioner betraktas som en utveckling i rätt riktning. Med den föreslagna ändringen strävar man till att svara på de brister och problem som har framförts vid revisionerna. Under året har man i ordnandet av styrningen av IT-verksamheten emellertid inte ännu uppnått konkret inverkan på slutresultat. Revisionsverket understryker att genomförandet av ändringen kan ses som en stor utmaning som inte bör underskattas. I det fortsatta arbetet behövs synnerligen kompetent tjänstemannaledning och beredning av lagstiftningen. Ändringarna förutsätter tillräckliga resurser också i den offentliga förvaltningen, så att ändringarnas genomförande tryggas och en av IT-leverantörerna oberoende styrning kan säkerställas.

Utvecklande av identifierings- och certifikattjänster (punkt 2)

Vid revisionsverkets revision observerades att prissättningen av Befolkningsregistercentralens certifikattjänster inte har varit

adekvat. Produktionen av certifikattjänster har varit mycket förlustbringande allt sedan de togs i bruk, de affärsekonomiska prestationernas kostnadsmotsvarighet har år 2008 varit endast 40 procent. Däremot har den som offentligrättslig prestation prissatta biometrisk certifieringen av pass varit överprissatt. Revisionsverket har i Befolkningsregistercentralens revisionsberättelse för år 2008 gett centralen en anmärkning angående prissättningen av certifikattjänster.

De problem som är förenade med produktionen och organiseringen av Befolkningsregistercentralens certifikattjänster har man allt sedan år 2003 gått in för att lösa med ett flertal utredningar. Finansministeriet har i oktober 2008 tillsatt en ny arbetsgrupp som skall utreda särskilt problemen med Befolkningsregistercentralens certifikattjänster. Avsikten är att de åtgärder som vidtas på grundval av detta utredningsarbete skall genomföras år 2010. Å andra sidan har de åtgärder (det s.k. VIRTU-projektet) som syftar till förenhetligande av identifieringen av tjänstemän framskridit planenligt. Kommunikationsministeriet har berett regeringens proposition till lag om stark autentisering och elektroniska signaturer samt vissa lagar som har samband med den (RP 36/2009). Revisionsverket har i sitt utlåtande till kommunikationsutskottet 15.4.2009 konstaterat att de uppgifter som ingår i regeringens proposition inte till alla delar är felfria och ostridiga, och att den föreslagna lagen inte annat än marginellt eliminerar de problem som framgick vid revisionen av utvecklandet och användningen av identifieringstjänster.

Sammanfattningsvis kan således konstateras, att trots att en utveckling i enlighet med riksdagens ställningstagande har ägt rum, har utvecklandet av identifierings- och certifikattjänster gått långsamt. Revisionsverket fäster också uppmärksamhet vid kvaliteten på beredningen av den lagstiftning som inverkar på informationssamhällets utveckling.

4 Uppgifter om samhällseliga effekter i bokslutsberättelsen

4.1 Revisionsverkets ställningstaganden

Revisionsverket har under de tre föregående åren reviderat den allmänna delgivningen av information om effekter i statens bokslutsberättelse och har konstaterat i sina särskilda berättelser, att de presenterade uppgifterna inte på önskat sätt har gett användbar information om de samhällseliga effekterna. Revisionen av uppgifterna om samhällseliga effekter i statens bokslutsberättelse för år 2008 hänförde sig till förvaltningsområdesvisa särskilda teman, där de samhällseliga effekterna kan och är avsedda att behandlas bredare och djupare än i det övriga avsnittet som beskriver resultatet på ministeriets ansvarsområde. Det centrala syftet med rapportering om förvaltningsområdesvisa särskilda teman är att förbättra användbarheten för statens bokslutsberättelse.

Ur perspektivet för dessa krav kan som resultat av revisionen konstateras att de texter om särskilda teman som omfattats av revisionen av effektinformation till stor del

har varit av låg kvalitet. På basis av dem kan man inte bilda sig en helhetsbild av det särskilda temats effekter och deras utveckling. Bokslutsberättelsen för år 2008 är redan den femte berättelsen i ny form, och den tredje där särskilda teman ingår i deras nuvarande form, så det kan inte längre vara fråga om ett skede där man övar sig i att alstra mera krävande information än tidigare. Det finns en risk för att effektinformationens otillräckliga kvalitet blir ett bestående fenomen.

Den åt ministerierna givna skyldigheten och möjligheten att med särskilda teman presentera av riksdagen önskad bredare och djupare information om de samhällseliga effekterna går i dagsläget till spillo.

På basis av revisionen kan konstateras, att den centrala målsättningen för rapportering om särskilda teman, att förbättra användbarheten för statens bokslutsberättelse, inte har förverkligats, utan oväsentlig information av dålig kvalitet försämrar användbarheten.

4.2 Revisionens objekt och utförande samt metoder

Förvaltningsområdena rapporterar årligen om ett eller två särskilda teman. Avsikten är att ministerierna där skall behandla aktuella teman ur perspektivet för utvärdering av effekterna så, att de för bokslutsberättelsen alstrar väsentlig fördjupande information med tanke på statens ekonomiska beslutsfattande och de samhälleliga effekterna.

På ettvarvt förvaltningsområde granskades rapporteringen om ett särskilt tema. Ifall förvaltningsområdet rapporterade i bokslutsberättelsen om flera teman än ett, valdes som föremål för revisionen ett sådant särskilt tema, angående vars ämnesområde så mycket som möjligt av färsk revisionsinformation fanns tillgänglig.

Med samhälleliga effekter avses i vilken grad de för samhällspolitiken uppställda målsättningarna uppnås, dvs. hur de med verksamheten eftersträfvade samhälleliga effekterna har förverkligats. Vid revisio-

nen koncentrerade man sig på att granska de uppgifter som har lämnats om samhälleliga effekter. Föremål för revision var också det med särskilda teman rapporterade funktionella resultatet, ifall uppgifterna om det funktionella resultatet var av central betydelse för de samhälleliga effekterna eller uppgifterna utgjorde en väsentlig del av temahelheten, eller det observerades väsentliga fel eller brister i uppgifterna. Element i det funktionella resultatet är funktionell effektivitet (ekonomiskhet, produktivitet, lönsamhet, kostnadsmotsvarighet), avkastning och kvalitetshandling samt behärskande av intellektuella resurser.

Jämförelse- och bakgrundsmaterial samt källor vid revisionen var både av revisionsverket producerat material (bl.a. revisionsberättelser, uppföljningsrapporter, utlåtanden) och externa källor (bl.a. arbetsgruppsrapporter, utredningar, litteratur).

4.3 Valet av särskilda teman vid ministerierna

Emedan valet av ämne till särskilt tema i hög grad kan påverka innehållet i och användbarheten för rapporteringen om det särskilda temat, begärdes i samband med revisionen av alla 12 ministerier en kort klarläggning av på basis av en hurudan process ministeriet beslutar om de särskilda teman som tas med i bokslutsberättelsen. Enligt de redogörelser som fåtts av ministerierna går alla ministerier in för att välja ett tema som kännetecknas av samhällseliga effekter och som är av intresse för riksdagen.

Valet av ett lyckat särskilt tema och en effektiv användning av beredningsresurserna främjas, ifall processen för val och beredning av det särskilda temat har systematiserats, instruerats och dokumenterats som en del av beredningen av bokslutsberättelsen. Som ett exempel på god praxis kan betraktas kommunikationsministeriets process, där rapporteringen i bokslutsberättelsen är en ansvarbelagd och dokumenterad del av ministeriets planerings-, uppföljnings- och rapporteringsprocess. I kommunikationsministeriets broschyr om styrningsprocesserna har i fråga om rapporteringen i bokslutsberättelsen beskrivits bl.a. rapportering-

ens utgångspunkter och ändamål, kraven på innehållet, impulsen för igångsättande av processen, utfärdandet av en årlig processinstruktion, processens gång och tidpunkt samt sambanden med övriga dokument och processer.

Brist på systematik kan yppa sig bl.a. som att valprocessen alltför mycket är beroende av en person eller enhet, diskussionerna om valet av tema är delvis slumpmässiga, potentiella temaområden ställs inte i prioritetsordning och skriftliga motiveringspromemorior för valet av tema görs inte upp. Trots att en systematisering av processen för sin del säkerställer valet av ett gott särskilt tema, är det ändå enbart ett skede i trygghandet av kvaliteten, och garanterar inte kvaliteten i rapporteringen om effekter i fråga om det särskilda temat.

Valet av ett visst tema till särskilt tema på förvaltningsområdet i bokslutsberättelsen förefaller oberoende av den övriga urvalprocessen att befordras av att angående det potentiella temat nyligen har blivit klar en större effektutredning, utvärdering eller rapport, som ger bakgrundsmaterial till rapporteringen om det särskilda temat.

4.4 Observationer vid revisionerna enligt särskilt tema

4.4.1 Lägesbilden för asylärenden (InrM)

Slutledningar

Rapporteringen om asylärenden är i stor utsträckning enbart beskrivande, och i den saknas ett analytiskt och kritiskt perspektiv. Det särskilda temat har inte behandlats från effektutvärderingens synpunkt och medför inte i bokslutsberättelsen väsentlig fördjupande information med tanke på statens ekonomiska beslutsfattande och de samhällseliga effekterna. Migrationsverket har inte presenterat effektsiffror om behandlingen av asylärenden, med undantag för den i avsnittet om immigration behandlade varaktigheten för besluten vid ändringssökande. Också presentationen av siffror om det funktionella resultatet har inte varit tillräcklig, varför användbarheten för den information det särskilda temat ger med tanke på uppföljning och utvecklande av sakerna bör anses vara liten.

Kvalitativa och kritiska granskningsperspektiv saknas så gott som helt, och eventuella hinder för eller möjligheter att utveckla myndigheternas verksamhet behandlas inte.

Mätare på effekterna saknas huvudsakligen fortfarande, trots att man har satsat på utvecklingsarbetet från år 2006. Informationen i bokslutsberättelsen borde betona en granskning av hur de uppställda effektmålen har uppnåtts. När målsättningarna uppställs är det skäl att bättre än tidigare beakta den tväradministrativa karaktären för asylärendena (liksom även andra migrationsärenden). På riktiga uppgifter baserade och rättvisa asylbeslut förutsätter ett nära och a jour

samarbete mellan olika myndigheter. Samarbetet är av väsentlig betydelse också när asylsökande placeras i mottagningscentraler och kommuner samt när de integreras i samhället.

Observationer vid revisionen

I utredningen av lägesbilden för asylärenden har inte den i början av år 2008 genomförda organisationsreformen och dess verkningar på inrikesministeriets migrationsavdelnings och Migrationsverkets verksamhet analyserats i rapporteringen om det särskilda temat. Organisationsomläggningarna inverkar väsentligt på administreringen av asylärenden, å ena sidan genom att ställa den inför nya utmaningar och å andra sidan genom att skapa möjligheter till att ärendena behandlas med större effektivitet och rättssäkerhet.

Myndighetssamarbetet är i asylärendena, liksom i andra migrationsärenden, av stor betydelse. Trots att förvaltningen har dragits samman, förutsätter verksamheten alltjämt ett nära, över förvaltningsområdenas gränser gående samarbete mellan ministerierna och med kommunerna. Dessa frågor har inte behandlats i det särskilda temat.

Vid utlänningsförvaltningen genomfördes år 2006 med hjälp av en konsult ett projekt¹ för mätande av effekterna, där utlänningsförvaltningens effekter och kostnadseffektivitet nämndes för första gången. Avsikten var att den med projektet alstrade modellen

¹ Mätande av effekter och värdeskapande i Finlands utlänningsförvaltning. Slutrapport. Accenture 8.6.2006.

och effektmålen samt mätarna skulle utnyttjas vid uppställandet av mål för och uppföljningen av tväradministrativa processer samt i styrningen av utvecklingsarbetet.

I projektrapporten fördes fram delvis samma på verksamhetens resultat inverkan faktorer som i revisionsverkets revisionsberättelse² om utlänningsverkets verksamhet och den tillhörande uppföljningsrapporten³, i vilka har betonats betydelsen av smidighet i och koordinering av de tväradministrativa processerna samt gemensamma informationssystem. I den av konsulten utarbetade projektrapporten ansågs internationellt samarbete ofta vara det kostnadseffektivaste sättet att förbättra effekterna.

En rapport⁴ som behandlade utvecklande av migrationsförvaltningens och Migrationsverkets verksamhet blev klar år 2008. Rapporten innehöll förslag vilka förutom utvecklande av migrationsförvaltningens struktur också behandlade olika myndigheters styrningsansvar och i viss utsträckning också målsättningarna för migrationens samhälleliga effekter.

Migrationsverkets resultatavtal har inte tillräckligt klart beskrivit verkets samhälleliga effektmål. Migrationsverkets resultatavtal år 2008 innehöll en målsättning att i samarbete med migrationsavdelningen åstadkomma mätare för mätande av de samhälleliga effektmålen.

I statsbudgeten för år 2008 uppställdes egentliga mätare av effektmål endast i fråga om beslutens varaktighet vid ändringsökande samt väntetiden vid mottagningscentralerna. Målsättningen var att de beslut av besvärstolar, där Utlänningsverkets (nuvarande Migrationsverkets) upphävs på

den grunden att verket har gjort ett lagtolknings- eller procedurfel, understiger fem procent av det totala antalet besvär. Målsättningen för väntetiden vid mottagningscentralerna var högst två månader. Inkvarteringstiden vid mottagningscentraler eller i enskild inkvartering beror på asylansökningarnas behandlingstider och på hur länge den eventuellt anknutna besvärprocessen räcker.

Beslutens varaktighet har i stället för i avsnittet om det särskilda temat behandlats i avsnittet om migrationsförvaltningen. Där har allmänt konstaterats att denna målsättning har uppnåtts under berättelseåret. Asylärendena har inte behandlats särskilt och hur målsättningen angående mottagningscentralerna har uppnåtts har inte kommenterats.

I det särskilda temat har inte omnämnts en i Migrationsverkets resultatavtal för år 2009 ingående förändring, som eventuellt kommer att synnerligen väsentligt påverka verksamhetsmiljön, nämligen de övriga nordiska ländernas åtstramade praxis vid förening av familjer. Det är emellertid mycket sannolikt att detta har, och även framdeles kommer att ha, en stor betydelse för antalet asylsökande, som år 2008 var över 4 000 och som i Migrationsverkets analys av verksamhetsmiljön har uppskattats vara så mycket som 6000 år 2009.

I avsnittet om asylärendenas lägesbild granskas antalet till Finland inresta asylsökande, inreserutterna, ansvarsdefinieringsdvs. Dublin-förfarandet, kostnaderna för asylsökandenas mottagande och behovet av inkvarteringskapacitet. Däremot har i texten inte berättats om antalet pågående ärenden och fördröjningar i behandlingen, som är av

² SRV:s revisionsberättelse 74/2004 Utlänningsverkets verksamhet - granskad närmast ur verksamhetsprocessernas synvinkel.

³ SRV:s uppföljningsrapport 31.12.2006.

⁴ Maahanmuuttotietokeskus ja Maahanmuuttoviraston toiminnan kehittäminen. Utredningsman Ole Norrback. Inrikesministeriets publikation 15/2008.

avgörande betydelse med tanke på mottagningscentralernas serviceförmåga och de av asylsökandena orsakade kostnaderna. Enligt Migrationsverkets verksamhetsberättelse för år 2008 var det i slutet av år 2008 totalt ca 2 700 sökande som väntade på att höras av verket och på beslut. Under 2008 års förra hälft var behandlingstiden vid normal handläggning av asylansökningarna 176 dygn och vid försnabbat förfarande 57 dygn. På grund av den kraftiga ökningen av antalet ansökningar hade behandlingen vid normal handläggning i slutet av året redan utsträckts till ett och ett halvt år.

Om riskanalyser som berör Migrationsverket har inte berättats i det särskilda temat. Enligt riskanalyserna⁵ anknuter de största samhällseliga effektriskerna till bristerna i styrningen på förvaltningsområdet. Storleken av denna risk har uppskattats till 80 procent. De risker vilkas sannolikhet har uppskattats till minst 50 procent har att göra med bl.a. dokumenthanteringen och registeranteckningarnas riktighet, resursernas otillräcklighet samt ibruktagandet av nya informationssystem.

4.4.2 Statens produktivetsprogram (FinM)

Slutledningar

En god sida i rapporten är att statens produktivetsprogram har granskats ur flera synvinklar. De valda synvinklarna uttrycker klart att de projekt som syftar till att förbättra produktiviteten har verkningar och samband med många olika faktorer förutom enbart en minskning av antalet årsverken.

Ett problem med rapporteringen om det

särskilda temat är att rapporteringen om produktivetsprogrammet i stor utsträckning koncentrerar sig på att allmänt beskriva verksamheten, beskriva hur verksamheten har kommit i gång och i mindre utsträckning på att rapportera om själva verksamhetens resultat och effekter. I rapporteringen betonas en presentation av förändringarna av antalet årsverken och framställandet av nya målsatta reduceringar av årsverken, utan djupare information om produktivetsåtgärderna och de med dem förenade nyttoeffekterna på produktiviteten.

Den med tanke på produktiviteten betydelsefulla totalreformen av statens ekonomi- och personalförvaltning hade i rapporteringen förutsatt en djupare och mera analytisk behandling. Av rapporten får man inte en riktig och tillräcklig bild av den betydelse totalreformen av statens ekonomi- och personalförvaltning har som en del av statens produktivetsprogram. I texten presenteras inte reformens utgångsläge, nuvarande läge och målsatta läge. Då kan graden för hur målsättningen har uppnåtts, således verksamhetens effekter, inte bedömas och de presenteras inte heller i rapporten. I texten presenteras inte heller målsättnings- och utfallsdata gällande det funktionella resultatet, såsom verksamhetens totala volymer, förändringarna av dem, antalet årsverken, prestationer och kostnader.

Målsättningen för produktivetsprogrammet är att förbättra produktiviteten genom att förnya strukturer och processer genom utnyttjande av informationsteknik. Om dessa frågor rapporteras emellertid inte närmare i texten om det särskilda temat. Utnyttjande av informationsteknik förutsätter i allmänhet förändringar i verksamhetsstrukturerna och processerna, varvid för beslutsfattandet väsentliga upplysningar hade varit att rapportera just om dessa förändringar i verk-

⁵ Källa: Migrationsverkets resultatavtal för år 2009.

samhetssätten och vilka ändringar i lagstiftningen dessa eventuellt kräver.

I rapporteringen hade det varit skäl att berätta närmare på vad de av servicecentralverksamheten härrörda nyttoeffekterna på produktiviteten baserar sig, vilket skede reformerna befinner sig i och vilka omständigheter som på basis av utredningar borde ägnas uppmärksamhet framöver. På våren 2009 har av Statskontorets Kieku-program (utvecklingsprogrammet för statens ekonomi- och personalförvaltning) gjorts en omfattande avslutande utvärdering och en extern kvalitetsutvärdering, vilkas uppgifter kunde ha utnyttjats bättre i rapporteringen.

I rapporteringen saknas ett kritiskt framställningssätt. I texten förs inte fram utmaningarna i anknytning till servicecentralverksamheten eller sådana omständigheter som det vore viktigt att satsa på för att servicecentralverksamheten skall lyckas och produktivitetsnyttan realiseras, och vilka riksdagen kan påverka med sitt beslutsfattande. Framgång i servicecentralverksamheten kräver förändringar också i kundämbetsverkens verksamhet. Andelen för de förändringar som sker och krävs hos kundämbetsverken för att nyttan av servicecentralverksamheten skall realiseras har inte alls presenterats.

Finansministeriet gjorde en utredning av effekterna av statens produktivetsprogram förverkligande på de av regeringen beslutade strukturuomvandlingsorterna, och Statens ekonomiska forskningscentral undersökte effekterna av statens regionaliserings- och produktivetsprogram i landskapen. Med tanke på användbarheten för texten om det särskilda temat hade det varit skäl att presentera de centrala resultaten av de gjorda och beställda utvärderingarna.

Rapporteringen om statens produktivetsprogram i anmärkningsberättelsedelen är till

sin nivå mycket likartad som rapporteringen i det särskilda temat: en allmän beskrivning av produktivetsprogrammets bakgrund och målsättningar. På basis av texten är det mycket svårt att få en uppfattning om vilka produktivetsåtgärder som i praktiken har vidtagits eller vilka resultaten av dem är.

Det särskilda temat har inte behandlats ur ett effektutvärderingsperspektiv och medför inte i bokslutsberättelsen väsentlig fördjupande information åt riksdagen med tanke på statens ekonomiska beslutsfattande och de samhälleliga effekterna.

Observationer vid revisionen

En central åtgärd som enligt det särskilda temat under år 2008 inverkade på förbättringen av arbetets produktivitet och minskningen av arbetskraftsbehovet var totalreformen av statens ekonomi- och personalförvaltning. Om detta presenteras emellertid inte reformens utgångsläge, nuvarande läge eller målsatta läge. I fråga om det minskade arbetskraftsbehovet hänvisas till Statskontorets uppskattning, enligt vilken inverkan av reformen av ekonomi- och personalförvaltningen jämfört med utgångsläget år 2003 hittills har varit ca 500 årsverken. Till följd av hela produktivetsprogrammet konstateras statens personalstyrka har minskat från år 2006 till år 2007 med ca 700 årsverken och från år 2007 till år 2008 med ca 2 000 årsverken.

I texten om det särskilda temat konstateras att produktivetsprogrammets verkställighetsåtgärder har inkluderats i rambeslutet (25.2.2007), och de centrala åtgärderna som berör programmets förverkligande i budgeten. Innehållet i dessa åtgärder analyseras emellertid inte, utan endast åtgärdernas målsättning beskrivs: statens antal års-

verken minskar år 2008 från föregående år med 2 170 årsverken.

Revisionsutskottet konstaterade redan i sitt betänkande⁶ i samband med behandlingen av föregående års (2007) bokslutsberättelse, att produktivetsprogrammets tidigare produktivetsmotiveringar har ersatts med målsättningar för personalreducering, och att i programmet inte tillräckligt har iakttagits principerna för en god förvaltning och resultatstyrning. I rapporteringen om det särskilda temat betonas ändå alltså presentationen av förändringarna i antalet årsverken och nya målsättningar för en minskning av årsverkena.

Enligt tematexten har finansministeriet gjort en utredning av effekterna av statens produktivetsprogram förverkligande på de av regeringen beslutade strukturomvandlingsorterna, varutöver Statens ekonomiska forskningscentral har undersökt effekterna av statens regionaliserings- och produktivetsprogram i landskapen. Några resultat av dessa utredningar presenteras inte. Produktivetsprogrammets målsättning konstateras bestå av att produktiviteten förbättras genom att förvaltningsområdenas strukturer, verksamhet och processer samt utnyttjandet av informationsteknik effektivteras, samt av effekterna av projekt som är tväradministrativa och berör flera förvaltningsområden. Om dessa saker rapporteras emellertid just inte i texten. I texten presenteras inte heller närmare hur finansministeriet har gått in för att beakta resultaten av och förslagen i den av controller funktionen beställda externa mellanutvärderingen av produktivetsprogrammet när förverkligandet av produktivetsprogrammet fortsätter.

Finansministeriet rapporterar om reformen av ekonomi- och personalförvaltning-

en också i resultatbeskrivningen på ministeriets område, "statens koncernstyrning och gemensamma tjänster". I texten konstateras, att med omorganiseringen av ekonomi- och personalförvaltningen eftersträvas en betydande förbättring av produktiviteten. I texten beskrivs servicecentralverksamhetens volym, såsom personalstyrkan, verksamhetsställena och antalet prestationer. Kundtillfredsställelsen med servicecentralernas tjänster konstateras ha förbättrats, och om detta presenteras ett måtarvärde (3,78). Inga målsatta tal för dessa verksamheter eller produktivitetens förbättring presenteras. Att utvärdera hur lyckad verksamheten har varit i förhållande till målsättningarna är således inte möjligt. I texten framförs inte till servicecentralverksamheten anknutna utmaningar eller omständigheter som det vore av vikt att satsa på med tanke på servicecentralverksamhetens framgång och realiserade nyttoeffekter på produktiviteten.

Statens revisionsverk har granskat reformen av statens ekonomi- och personalförvaltning särskilt i fråga om Inrikesförvaltningens servicecentral⁷. En av de främsta observationerna vid revisionen gällde den obestämdhet som präglar hela definieringen av statens ekonomi- och personalförvaltningens utgångsläge och målsatta läge. Detta yttrar sig också i rapporteringen av det särskilda temat som att uppgifterna om målsättningar saknas eller är vagt hållna.

Statskontoret tillsatte år 2004 Kieku-programmet, som syftade till att förbättra ekonomi- och personalförvaltningsuppgifternas effektivitet med 40 procent genom att utveckla verksamhetssätt och strukturer. En målsättning var också att kund- och arbetstillfredsställelsen i dessa uppgifter skall bli bättre än för närvarande. Vid revisionen

⁶ ReU 1/2008 rd.

⁷ SRV:s utkast till revisionsberättelse: Inrikesförvaltningens servicecentral, Dnr. 97/54/07, 24.2.2009.

observerades att Kieku-programmets målsättning i flera sammanhang har presenterats endast som nämnda procenttal. Revisionsverket ansåg att enbart ett procentuellt mål att förbättra effektiviteten inte konkret på statens nivå beskriver de erforderliga och behövliga ändringar av processer och verksamhetssätt som behövs för att målsättningen skall förverkligas, och inte heller deras omfattning och effekter på antalet årsverken och kostnader.

Vid revisionen observerades också, att trots att ministerierna har fattat beslut om att övergå till att bli kund hos servicecentralen, har ämbetsverken och inrättningarna på förvaltningsområdena endast överfört endast en liten del av sina uppgifter eller endast delar av processen till att skötas av servicecentralen. Sålunda kan de rapporterade procentandelarna av kundförhållandena ge en missvisande bild av verksamhetens framgång.

Om statens produktivetsprogram har förutom det särskilda temat och det allmänna resultatavsnittet från ministeriets bransch dessutom rapporterats i anmärkningsberättelsedelen i statens bokslutsberättelse. Rapportering på tre olika ställen gör det svårare att skapa en helhetsbild av ämnet. I anmärkningsberättelsedelen berättas, att produktivetsåtgärder förekommer på över 200 olika förvaltningsområden. Hur målsättningar konkret har uppnåtts eller undersökningsresultat beskrivs emellertid inte, utan förvaltningens göranden räknas upp.

4.4.3 Resultaten av landsbygdsutveckling under programperioden 2000 – 2006 (JSM)

Slutledningar

I rapporteringen om det särskilda temat har berättats klart om de uppställda målsätt-

ningarna och hur de har uppnåtts. Att utvärdera de faktiska effekterna av de i det särskilda temat behandlade programmet är emellertid en verklig utmaning. Den offentliga finansieringen har medfört nya arbetsplatser, men deras varaktighet och antal är inte så goda som man kunde sluta sig till av temarapporteringen.

De effektresultat som nämnts i rapporten om det särskilda temat, rentav flera tiotusental arbetsplatser, baserar sig på projektaktörernas egna meddelanden, till vilka det på basis av både revisionsverkets tidigare revisioner och delvis också programmets efterutvärderingar är skäl att förhålla sig mycket kritiskt. För att få en riktig och tillräcklig bild borde uppgifterna basera sig också på annan evidens än enbart uppgifter som har lämnats av projektaktörerna.

För revisionen av detta särskilda temas effektinformation analyserade revisionsverket projektfinansieringens inverkan på sysselsättningen med ett kommunvis panelmaterial, och enligt resultaten är utvecklingsprojektens varaktiga inverknings på sysselsättningen sannolikt tämligen marginella.

På grund av ovan nämnda orsaker kan de i rapporteringen om det särskilda temat presenterade utfallssiffrorna inte direkt utnyttjas som grundval för beslutsfattandet, utan i beslutsfattandet måste beaktas ovan de anförda reservationerna angående informationens användbarhet.

Observationer vid revisionen

Den centrala målsättningen för landsbygdsutvecklingsprogrammen har varit att trygga utkomst och arbetsplatser för befolkningen i glest bebodda trakter samt att stävja utflyttningen från landsbygden. Som sammanräknat utfall nämns i en av jord- och skogsbruksministeriet år 2008 publicerad

rapport⁸ över 15 000 nya arbetsplatser och över 7 000 nya företag. I rapporteringen om det särskilda temat sägs att det har uppstått ännu flera arbetsplatser, över 20 000, men företag åter något färre, 6 000 stycken. Programmets sammanräknade arbetsplatsmålsättning var 17 000 nya arbetsplatser och företagsmålsättningen 4 000 nya företag, så i dessa avseenden överträffade programmen rentav sina målsättningar.

Programperioden 2000–2006 som helhet har hittills inte varit föremål för effektivitetsrevisioner från revisionsverkets sida, men revisionsverket reviderade⁹ år 2000 riktigheten för projektaktörernas uppgifter om arbetsplatser vid utvecklingsprojekten under programperioden 1995–1999, och noterade att de meddelade siffrorna var överdrivna. Medelvärde för de i projektregistret registrerade arbetsplatserna var över det dubbla jämfört med de realiserade årsverkena. Med andra ord, i verkligheten fanns mindre än hälften av de meddelade arbetsplatserna.

Liknande resultat gav en av revisionsverket år 2004 utförd revision¹⁰, med vilken granskades landsbygdsutvecklingen på det lokala planet åren 2000–2003. På basis av revisionen konstaterades att varaktigheten för projektens effekter är svåra att bedöma. Bl.a. sysselsättningseffekterna kunde i många fall märkas endast medan projekten pågick. Det föreföll också som att endast få nya företag uppkom av de granskade projekten.

Det finansiellt största programmet under perioden 2000–2006 var det regionala utvecklingsprogrammet för landsbygden ALMA, vars utvärdering blev klar i slutet av år 2008. I sin sammanfattning av den utvärderande rapporten konstaterade den forskar-

och konsultgrupp som utvärderat programmet bl.a. följande:

- befolkningens utflyttning från landsbygden har blivit långsammare, men detta torde bero mera på konjunkturväxlingarna i nationalekonomin än på ALMA:s åtgärder
- projektens direkta effekter på befolkningsutvecklingen var små
- att inverka på starka trender i befolkningsförändringen med program av denna typ är en synnerlig utmaning
- ingen arbetsplats uppkommer eller bevaras enbart till följd av något projekt eller program
- uppgifterna om arbetsplatser baserar sig på projektaktörernas egna meddelanden, som kan vara tendentiösa
- på arbetsplatsutvecklingen inverkar mest den allmänna ekonomiska och tekniska utvecklingen, inte så mycket de med programmet finansierade projekten
- det är mycket vanskligt att bedöma, i vilken mån åtgärderna har inverkat på landsbygdsbefolkningens inkomstnivå, emedan denna också påverkas av ett stort antal faktorer.

Inga egentliga statistiska analyser hade använts vid utvärderingen, eller åtminstone rapporterades inte om sådana. Vid evalueringen av programmen vore det ändå nyttigt att veta om projektens effekter alls kan verifieras med empirisk evidens. Därför granskades vid revisionen av effektinformati-
onen av detta särskilda tema projektfinansieringens effekter på sysselsättningssiffrorna i fråga om ALMA-programmet. Vid utvärderingen användes panelmaterial på kommunnivån från åren 2001–2006. I resultaten har

⁸ SM (2008): Så gjordes det - Landsbygdsutvecklingsprogrammen 2000–2006.

⁹ SRV:s revisionsberättelse 11/2000 Landsbygdens utvecklingsprojekt

¹⁰ SRV:s revisionsberättelse 89/2004 Lokala aktionsgrupper som utvecklare av landsbygden

de på arbetslösheten inverkan konjunktur- och kommunvisa faktorerna standardiserats.

Av resultaten observerades att landsbyg- dens utvecklingsprojekt har haft inverkan på sysselsättningsgraden. Ettusen euro mera utvecklingspengar har sänkt arbetslöshets- graden med ca 0,0006 procentenheter. Den genomsnittliga projektutbetalningen i kom- muner med under 50 000 invånare, 74 000 euro per kommun och år, har sålunda mins- kat kommunens arbetslöshetsgrad med ca 0,04 procentenheter. Effekten är således inte så värst stor, men ändå statistiskt signifikant. ALMA-finansieringens direkta sysselsätt- ningseffekt har varit i medeltal 1,5 perso- ner per år och kommun. Som helhet innebär detta något över 300 arbetsplatser på hela ALMA-området i södra och västra Finland. Senare realiserade sysselsättningseffekter observerades inte i materialet, åtminstone inte med 1–2 års fördröjning.

4.4.4 Främjande av gruvverksamheten (ANM)

Slutledningar

Behandlingen av det särskilda temat är syn- nerligen knapphändig, på alltför generell nivå hållen, noterar endast positiva omstän- digheter och inriktas på sådana faktorer på basis av vilka inte kan bedömas eller dras slutsatser om de statliga åtgärdernas sam- hällliga effekter eller det funktionella resul- tatet. I framställningen saknas helt uppgifter om den bedrivna gruvverksamheten även- som uppgifter om statens genomförda främ- jande åtgärder, för dem uppställda målsätt- ningar samt åstadkomna resultat och effek- ter. I texten har man inte heller på annat sätt

försökt beskriva eller bedöma de för statens främjande åtgärder uppställda målsättning- arna eller de med dem uppnådda resultaten eller effekterna.

Temat har inte behandlats ur effektutvär- deringens synvinkel eller så, att det skulle ge väsentlig och fördjupande information till stöd för beslutsfattandet eller grundval för en utvärdering av effekterna. Texten ger inte en riktig och tillräcklig bild av den samhälliga betydelsen av främjandet av gruvverksam- heten eller av den befämjande verksam- hetens funktionella resultat. Bruksvärdet av den presenterade informationen kan anses vara mycket litet.

Observationer vid revisionen

I rapporteringen om det särskilda temat har man koncentrerat sig på tre omständighe- ter, som är avspegligen av den internatio- nella ekonomin på gruvverksamheten, kon- kurrensfaktorerna i Finland och regeringens ekonomisk-politiska ministerutskotts möte 16.9.2008. Revisionsverket har gett en revi- sionsberättelse¹¹ som behandlar gruvverk- samheten.

I det särskilda temat beskrivs gruvverk- samheten och dess främjande med statliga åtgärder så, att man begränsar sig till posi- tiva saker utan att frågan har granskats ana- lytiskt och med beaktande av behovet att samordna markägarens och samhällets skil- da intressen. Av gruvverksamheten eller dess främjande åsamkade olägenheter eller omständigheter som ger upphov till motstri- diga åsikter har inte analyserats.

Enligt revisionen har myndigheterna inte kunnat som grund för det politiska besluts- fattandet framlägga noggrannare uppgifter

¹¹ SRV:s revisionsberättelse 154/2007 Staten som främjare av letnings- och gruvverksamhet

om Finlands geopolitiska potential och reserver eller deras tillräcklighet nu och på lång sikt. Revisionsverket föreslog, att om potentialen och reserverna borde inskaffas och för de politiska beslutsfattarna presenteras tillräckliga uppgifter, så att deras exploatering kan styras på ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbart sätt.

I texten om det särskilda temat har sagts att medborgarnas inställning till gruvverksamheten är positiv i synnerhet på områden med arbetslöshet. Medborgarnas inställning har emellertid inte ens på områden med arbetslöshet varit entydigt positiv på det sätt som nu har framförts. Åtminstone letningen efter uran har stött på starkt reserverade och även negativa attityder.

Enligt rapporten om det särskilda temat är gruvverksamhetens sysselsättande effekt en av de mest centrala motiveringarna till att främja gruvverksamheten. I revisionsberättelsen utvärderades grunderna för uppfattningarna om gruvverksamhetens sysselsättande effekt, och konstaterades att utredningarna har gjorts närmast i gruvprojektens planerings- och utvecklingsskede. Om den realiserade sysselsättningen och dess regionala fördelning fanns däremot endast litet forskningsdata till förfogande. Dessutom gav de riksomfattande input-output-modellerna en alltför optimistisk bild i små och till sin produktionsstruktur ensidiga regioner. Enligt revisionen kan en ökande del av gruvornas sysselsättande effekt flyta ut ur regionen och Finland. Revisionsverket föreslog att gruvverksamhetens sysselsättande effekter borde undersökas i högre grad än för närvarande.

Revisionsverket konstaterade vid sin revision att arbets- och näringsministeriet i främjandet av gruvverksamheten hade betonat en ökad gruvverksamhet och att skapa förutsättningar för att exploatera fyndigheter. Däremot hade olägenheterna och berör-

da parter utanför branschen inte getts tillräcklig egenvikt.

Den av gruvorna alstrade sidostenen utgör redan en tredjedel av den totala brytningsvolymen och samtidigt en tredjedel av Finlands totala avfallsvolym. Myndigheterna hade emellertid inte i nämnvärd grad ägnat uppmärksamhet åt sidostenen, behärskande av dess uppkomst och möjligheterna till att främja nyttoanvändning av den. Vid revisionen framfördes också att bolagen har kunnat bedriva gruvverksamhet i Finland delvis på andras än egen risk: Gruvlagen känner inte till ansvar som skulle sträcka sig längre fram i tiden från verksamhetens upphörande eller gälla förhållanden där gruvbolaget inte längre existerar eller det inte förmår bära sina ansvar.

Revisionsverket ansåg på basis av revisionen det vara viktigt att arbets- och näringsministeriet som grund för sin främjande verksamhet utreder de olika samhällseliga nyttoeffekter och olägenheter som är förenade med gruvverksamheten. En samordning av de till gruvverksamheten anknutna olika synsätten kommer att ske i samband med totalreformen av gruvlagen. I rapporten om det särskilda temat har lagstiftningen konstaterats vara stabil, men den redan i åratal påtänkta totalreformen av gruvlagen har inte beaktats i rapporten och om reformen har inte berätats. Förslaget till gruvlag har varit på remissrunda under slutåret 2008.

4.4.5 Kaste-programmet och dess initierande

Slutledningar

Social- och hälsovårdsministeriet rapporterar som särskilt tema om det nationella utvecklingsprogrammet för social- och hälsovår-

den (Kaste). I rapporteringen om det särskilda temat har inte alls noterats effektutvärderingens aspekt, trots att är den centrala utgångspunkten för rapporteringen. Det tema som ministeriet har valt förhindrar att direkt resultat- och effektinformation presenteras. Rapporteringen om Kaste-programmet ger beslutsfattarna närmast information på allmän nivå om programmets målsättningar och åtgärderna i dess initialskede.

I presentationen av Kaste-programmet har ändå beskrivits målsättningarna för ministeriets centrala planerings- och styrningsinstrument och åtgärderna för deras förverkligande. Till denna del granskas i tematexten kärnfrågorna i effekterna ur planeringsskedets perspektiv: huruvida man avser att göra de rätta sakerna och gå i rätt riktning.

Observationer vid revisionen

Rapporteringen om det särskilda temat består så gott som helt av en beskrivning av Kaste-programmets bakgrund, målsättning, verkställighetssätt och resurser. Dessutom beskrivs i slutet av textdelen de åtgärder som har vidtagits under det första verkställighetsåret. I detta sammanhang presenteras hur programmet har satts i gång samt beredningen av den verkställighetsplan som har utarbetats i syfte att precisera målsättningarna och åtgärderna.

I texten beskrivs så gott som enbart programmets interna, administrativa organisering. Av externa omständigheter nämns endast det, för vilka ändamål de till programmet bundna pengarna för utvecklingsprojekt har beviljats under det första året.

I rapporteringen om det särskilda temat har inte utnyttjats kvantitativa eller relativa nyckeltal eller tabeller och figurer som beskriver förändringarna.

Effektuppgifter om Kaste-programmet eller uppgifter som beskriver dess funktionella resultat presenteras inte alls. Effekt- och resultatasppekter har inte kunnat inkluderas i granskningen, emedan programmets förverkligande är först i begynnelsekedet, och ännu saknar externa resultat. Programmet har startats i början av år 2008 och det genomförs fram till utgången av år 2011.

Kaste-programmet är det centrala instrumentet för styrning och planering av tjänsterna på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde, och har således en klar koppling också till effektmålen på sektorn. Kaste-programmets resultat skall enligt planen granskas med hjälp av 19 statistiska uppföljningsindikatorer. Programmets målsättningar har noterats som klara kvantitativa förändringsmål, men i verkställighetens begynnelsekede finns ännu inte uppgifter om resultaten av de gjorda interventionerna. Det konstateras att påbörjandet av Kaste-programmets helhetsutvärdering har framskjutits till år 2009.

På grund av det ovan beskrivna kan valet av Kaste-programmet till särskilt tema för effektrapporteringen inte anses vara lyckat i detta skede av programmet. Ifall begreppet effekter ges en vidare bemärkelse än att vara externa effekter av verksamhetens resultat som är åtskilda från själva verksamhetsprocessen, kan valet av Kaste-programmet som särskilt tema motiveras t.ex. med effekterna av programmets beredning. Om ministeriets syfte har varit att informera om effekterna av åtgärderna i Kaste-programmets planeringsskede, borde rapporteringen ha varit mera analytisk än vad som presenterats. Ministeriet borde ha jämfört de inbördes skillnaderna mellan Kaste-programmet och dess föregångare Mål- och verksamhetsprogrammet för social- och hälsovården (Tato) vad beträffar planeringen och förverkligandet. Också

de brister¹² som har yppat sig i verkställandet av Tato-programmet och dess svaga effekter på kommunernas verksamhet borde ha presenterats öppet, med en samtidig beskrivning av hur problemen har lösts på bättre sätt i den nya programmodellen. Med ett kritiskt och jämförande perspektiv hade programmens planering och förverkligande kunnat bedömas ur effekternas synvinkel. I rapporteringen har emellertid inte på ett jämförande sätt tagits upp sådana synvinklar.

4.4.6 Upprätthållande och rekreativ bruk av naturskyddsområden

Slutledningar

Effektaspekten saknas i texten om det särskilda temat till stor del och den ger inte väsentlig fördjupande information med tanke på statens ekonomiska beslutsfattande och de samhälleliga effekterna. Den grundläggande logiken i rapporteringen om verksamheten (målsättningar – verksamhet – resultat/prestationer – effekter) har inte styrts utarbetat av tematexten. Texten är huvudsakligen beskrivande och analyserna mycket knapphändiga. Figurer har inte använts för att illustrera input-output-förhållandet. I tabeller ingår närmast inputdata och inte uppgifter om målsättningar, utfall eller effekter.

I texten har berättats om olika planer, strävanden, åtgärder och händelser, men dessa har inte på något sätt ställts i prioriteringsordning. Av texten kan man inte urskilja de olika uppgifternas betydelse och väsentlighet eller deras relevans för resultatet och den kommande utvecklingen.

Mätare och nyckeltal har presenterats i någon mån, men de beskriver inte särskilt väl verksamhetens effekter, utan snarare prestationer och insatser.

I det särskilda temat har man inte på önskvärdt sätt förmått övergå från varjehanda petisser till större helheter och effekter och inte heller placera in temat i en vidare referensram. Temat anknyter till ett omfattande verksamhetsfält där det förekommer många aktörer och måhända också delvis motstridiga målsättningar, men om detta har inte berätts och saken har inte analyserats. De till målsättningarna och verksamheten anknutna riskerna, hoten eller konflikterna har inte analyserats och exempelvis får man inte någon klar bild av resursernas tillräcklighet i förhållande till det vad som uppnåtts och till kommande målsättningar.

Texten om det särskilda temat ger tämligen god a jour information om pågående projekt, planer och delvis också målsättningar, men väsentlig information om effekter och uppnådda målsättningar i förhållande till de använda resurserna förekommer just inte i texten. Den lämnade informationens användbarhet för diskussionen om samhälleliga effekter eller för analys är på basis av det ovan sagda tämligen dålig.

Observationer vid revisionen

Att bevara naturens diversitet och främja dess användning för rekreation är två grundläggande målsättningar för naturskyddsområdena. Av dem är de till naturskyddet anknutna målsättningarna primära och uppställer gränser för områdenas användning för rekreation.

¹² SRV:s revisionsberättelse 40/2002 Mål- och verksamhetsprogrammet för social- och hälsovården - programmets genomförande och inverkan i kommunerna

I det särskilda temat har berättats att främjande av turism, naturturism eller användning av det fria för rekreation ingår bl.a. i regeringsprogrammet och i statsrådets principbeslut¹³. Om närmare målsättningar eller deras förverkligande har inte berättats och begreppen har inte definierats. T.ex. av naturturism existerar inte någon samfällt överenskommen definition¹⁴. I temarubriken talas om upprätthållande, och i den första meningen om underhållets och upprätthållandets uppgifter, men dessa har inte definierats t.ex. i förhållande till begreppet skötsel av naturskyddsområden. Om nationalparkernas (35 st) särdrag som på statens marker grundade, över 1 000 hektar stora och för allmänheten öppna naturskyddsområden har inte berättats, och statens övriga naturskyddsområden eller statens för friluftsliv och rekreation avsedda friluftsområden (7 st) har inte omnämnts.

Forststyrelsen omnämns ofta, men dess roll och uppgifter beskrivs inte klart, och man hänvisar inte heller till det övriga textavsnittet i miljöministeriets resultatavsnitt, där det ingår ett särskilt avsnitt om Forststyrelsen. I det har bl.a. berättats, att Forststyrelsens naturtjänster sköter statens naturskydds- och friluftsområden styrda och finansierade av miljöministeriet.

En uppgift för Forststyrelsens naturtjänster är att skapa möjligheter för naturturism. Å andra sidan svarar av Forststyrelsens affärsverksamhetsområden Vilda Norden för de avgiftsbelagda natur(turist)tjänster som Forststyrelsen bedriver i form av affärsverksamhet. Forststyrelsens affärsverksamhet eller dess förhållande till det upprätthållande av naturskyddsområden och främjande av rekreationsbruk som sköts som offent-

lig förvaltningsuppgift har inte analyserats i tematexten.

Potentiella eller uppkomna konflikter och problem tas just inte klart upp eller analyseras i texten. De naturskyddsmässiga målsättningarnas prioritet i förhållande till rekreationsbrukets målsättningar har inte beskrivits direkt. Någon analys av en eventuell konflikt mellan naturskyddsmålsättningarna och rekreationsmålsättningarna förekommer inte. I tematexten berättas om praktiska åtgärder med vilka man går in för att minska olägenheterna av rekreationsbruket, men situationen analyseras eller utvärderas inte på något sätt. I anslutning till principerna för en hållbar turism har konstaterats att säkerställande av hållbarheten förutsätter att tillräckliga resurser finns för att följa upp användningen och dess verkningar. Någon bedömning av det huruvida resurserna är tillräckliga, ges emellertid inte.

I tematexten har konstaterats att ökningen av antalet besök av allmänheten orsakar växande resursbehov i uppgifter inom områdenas underhåll och upprätthållande. I en tabell har specificerats Forststyrelsens finansiering och penninganvändning för upprätthållandet år 2008, men siffrornas innehåll har inte öppnats. I naturtjänsternas årsberättelse¹⁵ har exempelvis berättats att serviceanläggningarnas skick som helhet var i genomsnitt gott eller medelmåttigt, men av byggnaderna var ändå 19 procent i dåligt skick och av broarna 12 procent.

I tematexten har i beskrivningen av de totala utgifterna för rekreationsbruket analyserats väl hur den av olika orsaker reellt minskande finansieringen äventyrar underhållet och upprätthållandet av för turismen viktiga leder och konstruktioner, och hur

¹³ Statsrådets principbeslut om Finlands turistpolitik 21.12.2006, Statsrådets principbeslut om ett handlingsprogram för utvecklande av rekreationen i det fria och av naturturismen 13.2.2003, det s.k. VILMAT-programmet.

¹⁴ Professorn i naturturism Liisa Tyrväinen, installationsföreläsning 28.2.2006, Lapplands universitet.

¹⁵ Bokslut och verksamhetsberättelse över Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter 2008. Forststyrelsens naturskyddspublikationer. Serie B 115.

man har försökt anpassa sig till situationen genom att förbättra produktiviteten, gallra bland tjänsterna och skjuta fram investeringar.

Trots att mätare och nyckeltal har utnyttjats i någon mån i presentationen av informationen, finns det ännu en hel del rum för förbättringar i presentationen av mätardata och i analysen av siffrorna.

I tematexten har inte berättats, vilka mätare som är effektmätare och vilka som är prestationsmätare. Exempelvis den positiva besökarresponen i Luontoon.fi tjänsten och utvecklingen av naturskyddsområdenas besökarantal är effektmätare, och utvecklingen av antalet besökare hos Luontoon.fi tjänsten är en prestationsmätare¹⁶.

I tematexten har berättats att Forststyrelsen för skyddsområdena har slagit fast principer för en hållbar turism, och att hållbarheten bedöms med mätare som baserar sig på den s.k. gränsen för en godtagbar förändring (LAC-modellen). Principerna för en hållbar naturturism definierades vid Forststyrelsen redan för sex år sedan¹⁷. I projektet konstaterades redan år 2003, att bedömningen av hållbarheten utvecklas i enlighet med den s.k. LAC-modellen och att pilotområdena skulle fastslås år 2003. I rapporteringen om det särskilda temat hade det redan varit skäl att presentera mätningresultaten och en analys av dem, eller en utredning av varför resultat inte finns tillgängliga.

I texten om det särskilda temat har beskrivits lokala ekonomiska effekter genom att använda Pallas-Yllästunturi regionen som exempel. Det är bra att om de ekonomiska effekterna har getts uppgifter i eurobe-

lopp, men av ett enskilt exempel framgår inte huruvida de där observerade effekterna till sin nivå är genomsnittliga, bättre eller sämre än normalt. Det vore också skäl att relatera siffrorna om det enskilda objektet till helheten. Exempelvis har i Naturjänsterns årsberättelse¹⁸ för år 2007 berättats att rekreationsbruket och naturturismen på de mest populära naturskyddsområdena har haft en effekt på den lokala ekonomin som uppskattas på årsbasis uppgå till 250–300 miljoner euro och ca 3 500 årsverken.

Om utomstående utvärderingar har berättats, men mycket knapphändigt. I tematexten har berättats, att "Av skötseln av Finlands naturskyddsområden gjordes senast år 2005 en internationell utvärdering. Resultatet av utvärderingen var att skötseln av Finlands skyddsområden är på god nivå." När det redan har gått nära 5 år¹⁹ sedan utvärderingen gjordes, hade det från effekternas synpunkt varit bra att berätta också vad som har hänt tack vare utvärderingen och efter den. I syfte att förbättra naturskyddets effektivitet och effekter presenterade utvärderingsarbetsgruppen ett antal rekommendationer, med anledning av vilka Forststyrelsen beslöt bl.a. att utveckla sin informationshantering och börja med fem års mellanrum utge rapporter om parkernas skick (Puistojen tila). Den i maj 2007 publicerade rapporten "Puistojen tila" ger en helhetsbild av det nuvarande tillståndet för Finlands skyddsområdessystem och om nivån för kunskapen om detta tillstånd, och rapporten kan användas som utgångspunkt när man bedömer effekterna av nya skyddsåtgärder och skötseln av skyddsområdena.

¹⁶ MM:s rapporter 1/2008: Ympäristöministeriön hallinnonalan keskeiset tavoitteet ja tehtävät vuosina 2009–2012. Ympäristöministeriön tulostavoitteet ja voimavarat vuodelle 2009.

¹⁷ Projektet Principer för en hållbar naturturism 2002–2003.

¹⁸ Bokslut och verksamhetsberättelse över Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter 2007. Forststyrelsens naturskyddspublikationer. Serie B 90.

¹⁹ Utvärderingsarbetet gjordes huvudsakligen år 2004 och rapporten publicerades i april 2005. Management Effectiveness Evaluation of Finland's Protected Areas. Nature Protection Publications of Metsähallitus. Series A 147.

5 Ramförfarandet i statsfinanserna och rapporteringen om finanspolitiken

5.1 Revisionen av ramförfarandet i statsfinanserna 2007–2011

Statens revisionsverk reviderar årligen skötseln av statsfinanserna samt som en del av detta faktabasen för det finanspolitiska beslutsfattandet samt funktionsdugligheten för och verkningarna av de finanspolitiska instrumenten. Ett bestående revisionsobjekt hos revisionsverket är också riktigheten och tillräckligheten för den rapportering om finanspolitikens verkningar som regeringen ger till riksdagen. Särskild uppmärksamhet ägnas åt ramförfarandet i statsfinanserna. Det främsta syftet är att utvärdera ramförfarandets funktionsduglighet som verktyg för styrningen av statsfinanserna och för finanspolitiken. Med revisionen som helhet avses att besvara frågan om ramförfarandet i statsfinanserna har varit transparent, om ramförfarandet har fungerat på avsett sätt och om med ramförfarandet har uppnåtts de för detta uppställda målsättningarna.

Statens revisionsverk inkluderar de viktigaste observationerna vid den kontinuerliga revisionen av ramförfarandet i statsfinanserna och finanspolitikens faktabas och verkningar i den särskilda berättelse om revisionen av statens bokslutsberättelse som årligen ges till riksdagen. I den till riksdagen givna särskilda berättelsen rapporteras om iakttagandet av rambeslutet samt om förhållandet mellan rambeslutet och bokslutet på basis av revisionsobservationer gjorda av Statens revisionsverks verksamhetsenheter

för redovisnings- och effektivitetsrevision. En utvärderande rapportering om ramförfarandets funktionsduglighet som helhet presenteras i en temarapport år 2010. Temarapporten består av de centrala observationerna och slutledningarna vid de enskilda revisionerna och den årliga uppföljningen. Angående hela valperioden 2007–2011 utarbetas en särskild rapport år 2012.

Betydelsen av information om finanspolitikens alternativ och grunder

Den pågående ekonomiska och finansiella krisen och reagerandet på den understryker för sin del behovet av en tillräcklig dokumentering av det finanspolitiska beslutsfattandet och beredningen av beslutsfattandet. De utvärderingar som görs av de olika alternativens verkningar och risker borde likaså basera sig på riktig och tillräcklig information. Användningen av en aktiv finanspolitik som ett verktyg för konjunkturutjämning och mer generellt en aktivare roll för den offentliga makten i ekonomin är förenade med avsevärda informationsproblem. De gäller exempelvis tidpunkten för stimulansåtgärderna och avslutandet av dem samt inriktningen och valet av de offentliga stöden.

Att det finanspolitiska beslutsfattandet skall baseras på riktiga och tillräckliga upp-

gifter och grunderna för beslutsfattandet bör dokumenteras tillräckligt lyfter också fram frågan om vilken betydelse och roll riksdagsbehandlingen av redogörelsen om ramarna i statsfinanserna har som en del av behärskandet av den ekonomiska politiken och finanspolitiken. Från statsförfattningssynpunkt är det lätt att motivera det, att på riksdagen som innehavare av statens högsta finansiella makt och den därtill hörande tillsynsmakten i sista hand ankommer makten att avgöra linjedragningarna angående den offentliga ekonomins storlek och strategiska utvecklande. Riksdagen har en grundlagsenlig rätt att få riktiga och tillräckliga uppgifter om det finanspolitiska beslutsfattandets alternativ och grunder. Det finanspolitiska beslutsfattandets faktabas och beredning samt finanspolitikens resultat och samhällliga effekter är likaså saker som utvärderas inom ramen för riksdagens statsfinansiella tillsynsmakt.

Ramarna i statsfinanserna är det viktigaste verktyget för planering av statsfinanserna på medellång sikt och linjedragningarna i statshushållningen. Ramarna i statsfinanserna hör också till de mest betydande och fungerande verktygen för statens koncernstyrning (styrningen av statens verksamhet och finanser som helhet). Ramarna i statsfinanserna är emellertid samtidigt ett närmast av regeringen utnyttjat politiskt planeringsverktyg. Jämvikten i statsfinanserna och de därtill hörande målsättningarna beaktas huvudsakligen när den totala nivån för ramarna i statsfinanserna uppställs. Emedan den primära målsättningen för ramförfarandet är att stävja utgifterna, och man samtidigt har velat hålla ramförfarandet så enkelt som möjligt ur administrativ synvinkel, har inte statens intäkter och inte heller skattestöden inkluderats i den betraktelse som sker inom ramsystemet. Intäkterna beaktas sålunda inte i ramarna direkt annat än till den del,

att i ramarna anges en regel för hur försäljningsintäkter av aktier som överstiger 400 miljoner euro skall amvändas. Redogörelsen om ramarna i statsfinanserna presenteras för riksdagen i mitten av vårsessionen så, att riksdagsbehandlingen huvudsakligen sker i april. I början av maj ges till riksdagen statsbokslutet och statens bokslutsberättelse för föregående finansår, i vilka ingår väsentlig information med tanke på statsekonomins utveckling och risker. I statens budgetförslag, som ges till riksdagen i mitten av september, samt i den uppdatering av stabiliseringsprogrammet som görs senare på hösten ingår sådana kalkyler av den offentliga ekonomins hållbarhet och andra omständigheter, som i väsentlig grad skulle ge bakgrundsfakta också om ramarna i statsfinanserna. Uppdateringen av Finlands stabiliseringsprogram kommer som i grundlagen avsett utredningsärende att ges till riksdagens vederbörande utskott för behandling. När man överväger en ökad dokumentering bör man därför samtidigt överväga, när och med ett hurudant förfarande det vore förnuftigt att överlämna en närmare dokumentering till riksdagen för behandling.

Iakttagandet av ramarna i statsfinanserna under finansåret 2008

Den pågående ekonomiska krisen ställer funktionsdugligheten för ramförfarandet i statsfinanserna på verkliga prov i plötsliga och oförutsebara situationer. Transparensen i beslutsfattandet är nu särskilt viktig. Betydelsen av tillräcklig och riktig dokumentation växer.

I bokslutsberättelsen för finansåret 2008 rapporterar regeringen om hur ramarna har iakttagits. Enligt bokslutsberättelsen har ramarna i statsfinanserna år 2008 hållit trots

att redan i 2008 års andra och tredje tilläggsbudget ingår stimulerande åtgärder. I rambeslutet i maj 2007 uppställdes för berättelseåret som utgiftsram 33 577 miljoner euro enligt 2008 års prisnivå. I enlighet med rambeslutet har utgiftsramen justerats tekniskt med pris- och strukturkorrigeringar, varefter utgiftsramens nivå preciserades till 34 332 miljoner euro enligt 2008 års prisnivå. Ramutgifter- nas totala belopp var i regeringens budgetförslag 33 890 miljoner euro, vilket kvarlämnade en s.k. outdelad reserv på 46 miljoner euro. I den egentliga budgeten utökade riksdagen de utgifter som bör hänföras till ramen med 44 miljoner euro. Regeringen gav under berättelseåret förutom det egentliga budgetförslaget tre tilläggsbudgetförslag. I dem utökades anslagen med totalt 714 miljoner euro.

På basis av Statens revisionsverks revision kan bedömningen att ramarna har iakttagits under finansåret 2008 betraktas som riktig. Revisionen har i fråga om år 2008 utförts så, att man har jämfört det 25.5.2007 justerade rambeslutet med den vid revisionsverket uppgjorda kalkylmässiga ramen för år 2008, med budgetförslaget för år 2008 och med 2008 års slutliga budget, som inkluderar den egentliga budgeten för år 2008 samt alla 2008 års tre tilläggsbudgeter. De främsta problemen i verifieringen av hur ramarna i statsfinanserna har iakttagits anknyter till dokumenteringen av pris- och strukturkorrigeringarna i ramarna i statsfinanserna. I rambeslutet har strukturkorrigeringarna presenterats samlat enligt moment och justeringarna av pris- och kostnadsnivån enligt utgiftens ekonomiska art enligt momentgrupper. I synnerhet med tanke på behärskandet av strukturkorrigeringarna utökar detta ramförfarandets transparens och gör det lättare att göra upp jämförande tabeller. I den tabell som ingår som bilaga till beslutet har en del av ändringarna presenterats allmänt

hållet, varför av beslutet emellertid inte entydigt kan konstateras hur korrigeringarna har inriktats. I fråga om prisindexen är det problematiska från revisionssynpunkt, att trots att de använda indexen jämte innehåll och korrigeringar har presenterats i rambeslutet, har grunderna för de i dem gjorda korrigeringarna inte presenterats indexspecifikt eller samlat i rambeslutet.

Vid finansministeriet följer man med hur ramarna har iakttagits genom att jämföra den pris- och strukturkorrigerade utgiftsramen med budgeten. Detta stöder det stävjande av budgetutgifterna som är målsättningen för ramförfarandet. Vid revisionsverket har i samband med revisionen av hur ramarna i statsfinanserna iakttagits, den korrigerade ramen jämförts också med utgifterna enligt bokslutet för finansåret 2008. I belysningen av bokslutsuppgifterna förefaller det som att ramförfarandet i normala förhållanden har haft en stävjande inverkan på utgifterna.

Att den globala finanskrisen expanderat till en realekonomisk recession i alla utvecklade nationalekonomier under år 2008 ställer emellertid ramförfarandet i statsfinanserna inför utmaningar av nya slag. Detta beror särskilt på att dimensioneringen av ramarna i statsfinanserna görs i samband med det första rambeslutet under valperioden, varvid en stark konjunkturomsvängning under regeringsperioden kan leda till en situation där ramarnas dimensionering inte är optimal i förhållande till läget. Detta problem lindras emellertid av att de automatiska stabiliserarna står utanför ramen.

Ramarna i statsfinanserna kan för närvarande med hänsyn till de yttersta målsättningarna för ramförfarandet i statsfinanserna betraktas som rentav alltför okänsliga för behandling av statens intäkter och förändringarna av dem. Rambeslutet i statsfinanserna innehåller emellertid en uppskattning

av statsfinansernas jämvikt och intäkter samt centrala skattepolitiska linjedragningar. Det är viktigt att de granskas som en helhet och presenteras sammanställda i ett officiellt dokument. Ramförslaget i statsfinanserna har till denna del utvecklats i positiv riktning.

Tillämpningen av ramarna i statsfinanserna i budgeten för år 2009 och den första tilläggsbudgeten

Regeringens budgetförslag för år 2009, som gavs i september 2008, var stimulerande. Beskattningen lindrades med 1,8 miljarder euro, förmånerna för barnfamiljer och låginkomsttagare förbättrades och stöd gavs till nybyggnad och renovering av bostäder. Därtill beslöts under hösten 2008 om nya stimulansåtgärder i 2008 års III tilläggsbudget samt i en komplettering av budgetförslaget för år 2009. I 2009 års första tilläggsbudget inkluderades stimulerande åtgärder, som sätter i gång projekt uppgående till 1,6 miljarder euro. Den försvagande inverkan på jämvikten i budgetekonomin är ca 0,7 miljarder euro år 2009.

Allt som allt utgör budgetinverkan av dessa stimulansåtgärder enligt finansministeriets justerade uppskattning ca 1,75 procent i förhållande till bruttonationalprodukten. Detta motsvarar den målsättning som har uppställts i den av Europeiska rådet i december 2008 godkända planen för stimulering av ekonomin i Europa (European Economic Recovery Plan).

Grovt uppskattat innefattar 2008 års tilläggsbudgeter och budgeten för år 2009 samt 2009 års första tilläggsbudget stimulansåtgärder för ca tre miljarder euro. Av dessa utgör skattelättnaderna ca 2,3 miljarder euro och utgiftsökningarna ca 0,7 miljarder euro. Av skattelättnaderna har 1,3 miljarder euro

inriktats på lättnader av inkomstbeskattningen. Det kan således konstateras, att tyngdpunkten i stimuleringen i Finland ligger vid beskattningsåtgärder.

Detta väcker tankar om, att på grund av utgiftsramens bindande karaktär stimulansåtgärdernas vikt ligger vid utgifter utanför ramen och å andra sidan vid faktorer på intäktssidan, såsom skattelättnader. Denna uppfattning stärks av att enligt linjedragningarna från regeringens ramria 24.3.2009 den överenskomna utgiftsnivån inte skärps ner, men utgiftsökningarna är tekniska. Regeringen bereder omläggningar av inriktningen av 200 miljarder euro inom utgiftsramen för budgetförslaget för år 2010.

De av EU-länderna meddelade finanspolitiska stimulansåtgärderna fördelar sig tämligen jämnt på budgetens intäktssida dvs. skattelättnader och på utgiftsökningar. Att i Finland tyngdpunkten i stimulansåtgärderna ligger klart vid beskattningen leder till, att stimuleringens effekter i väsentlig grad beror på konsumenternas beteende. Konsumtionsefterfrågan för sin del påverkas av den snabba nedgången i nationalekonomins tillväxt och därigenom av att stämningarna bland konsumenterna fördröjas när arbetslösheten ökar.

Av skattelättnaderna går en del också alltid åt till konsumenternas ökande sparande. För Finlands del kan man med fog anta, att konsumenternas försiktighet och sparandegrad (sparandet i relation till den disponibla inkomsten) kommer att stiga. Trycket på detta beror redan på det, att enligt förhandsuppgifter från nationalräkenskaperna var konsumenternas sparandegrad i följande -0,9 procent.

Viktiga kriterier för stimuleringen är snabba effekter och en temporär karaktär, så att det inte blir ett problem att minska på utgifterna när recessionen lättar. Största delen av de beslutade stimulansåtgärderna är av

engångskaraktär eller temporära. Utgiftsökningarna har inriktats särskilt på tidiga-
reläggande av grundförbättrings-, renove-
rings- och investeringsprojekt, vilket stöder
snabba effekter av utgiftsökningarna, efter-
som verkställandet kan påbörjas redan under
åren 2009 och 2010, när recessionens nega-
tiva inverknings på sysselsättningen är som
starkast enligt den grundläggande prognos-
en. De bestående utgiftsökningarna, såsom
förhöjningarna av förmånerna till barnfa-
miljer och låginkomsttagare, utgör endast
en liten del av stimulansåtgärdernas totala
summa.

I bokslutsberättelsen för år 2008 konstate-
ras, att de skattelättnader som hör till stimu-
lansåtgärderna är avsedda att vara av perma-
nent karaktär.

Vid Statens revisionsverk har granskats
iakttagandet av ramarna i statsfinanserna
också i fråga om finansåret 2009. Budgetför-
slaget och budgeten för år 2009 har jämförts
med det 13.3.2008 givna rambeslutet och den
pris- och strukturkorrigerade ram som har
utarbetats vid finansministeriet i samband
med beredningen av budgeten. Budgeten
hade vid kalkyleringstidpunkten komplet-
terats med en tilläggsbudget, och den har
beaktats i kalkylerna.

År 2009 förefaller efter den första tilläggs-
budgeten utgiftsnivån att ligga inom ramen,
men den fördjupade recessionen åstadkom-
mer avsevärda tryck på utgiftsramens håll-
barhet. Det bör märkas, att utgifterna utanför
ramen har ökat betydligt. På detta inverkar
för det första de automatiska stabiliserarnas
verksamhet och å andra sidan också ökning-
en av finansinvesteringarna. Det kan kon-
stateras, att ramförfarandet har tillåtit inves-
teringar i kompetens och innovationer samt
i kontinuitet i företagsverksamhet och före-
tagsfinansiering just via ökade finansinveste-
ringar. Via finansinvesteringarna har till stöd

för innovationssystemet kanaliserats bl.a.
statens andel av stiftelseuniversitetet Aalto-
universitetets kapital.

Ramförfarandets transparens år 2009

I Finland har ekonomin och den ekonomis-
ka politiken skötts mönstergillt vid en inter-
nationell jämförelse. En internationell jämfö-
relse yppar emellertid samtidigt, att i Finland
det informationsinnehåll som ges i riksdags-
dokumenten har varit synnerligen knapp-
händigt. Mycket av väsentlig information
förmedlas via inofficiella nätverk och fram-
ställningar. Grunderna för olika kalkyler och
de antaganden som gjorts i dem framförs
ofta inte så klart, att en utomstående bedö-
mare lätt kunde granska de antaganden som
ligger bakom kalkylerna. En viss knapphet i
faktabasen i de officiella handlingarna gäl-
ler också för ramarna i statsfinanserna. Det
statsfinansiella rambeslutet för åren 2010 –
2013 har i enlighet med målsättningarna för
det nuvarande ramsystemet avgränsats tids-
mässigt och betonar statens utgifter samt
enskilda åtgärder. Dess "mentala tyngd-
punkt" ligger dessutom vid den ekonomiska
krisen och stimuleringen, och i det ingår inte
mer omfattande utvecklingslinjer och strate-
gier på längre sikt.

I detta sammanhang är det skäl att näm-
na också de problem som alltjämt är förknip-
pade med presentationen av pris- och struk-
turkorrigeringarna i rambeslutet, trots att på
senare år har inträffat en avsevärt förbättring
jämfört med beslutet om ramarna i statsfi-
nanserna för åren 2008 – 2011. På basis av
Statens revisionsverks revisionsobservationer
finns inte skäl att anta att i kalkylerna
som sådana skulle förekomma brister eller
fel, men att dokumentering och delvis oav-
bruten kontinuitet saknas mellan rambeslu-

ten och sambesluten och budgetberedningen är en allvarlig brist med tanke på ramförfarandets transparens. Vid finansministeriet har man under år 2008 utarbetat en beskrivning av kalkyleringsprocessen, som delvis förbättrar kalkyleringens transparens och dokumentering.

Till uppgifterna för ekonomiska avdelningen vid finansministeriet hör att utvärdera verkningarna av de ekonomisk-politiska åtgärderna och att lyfta fram det nationalekonomiska perspektivet för beslutsfattandet. En central uppgift för ekonomiska avdelningen är att alstra material för beredningen av den ekonomiska politiken, särskilt för utarbetandet av den årliga budgeten och rambudgeten på medellång sikt. Ekonomiska avdelningen publicerar två gånger årligen en ekonomisk översikt, som innehåller en detaljerad analys av folkhushållets tillstånd och utsikter. Septemberöversikten ingår också som bilaga till budgetförslaget. Vårens översikt åter publiceras samtidigt med rambeslutet om statsfinanserna, och innehåller bakgrundsmaterial till rambeslutet. Vårens ekonomiska översikt

som har publicerats i mars 2009 (finansministeriets publikationer 16a/2009) fungerar – liksom motsvarande översikt från våren 2008 – som motiveringspromemoria till ramarna i statsfinanserna. Den ekonomiska översikten lämnas emellertid inte officiellt till riksdagen som en del av redogörelsen om rambeslutet om statsfinanserna, och i rambeslutet och redogörelsen hänvisas inte heller till den ekonomiska översikten. Om ett centralt syfte med vårens ekonomiska översikt är att den skall fungera som motiveringspromemoria om ramarna i statsfinanserna, kunde det rekommenderas att vårens ekonomiska översikt tydligare än förut anknyts till redogörelsen om ramarna.

Att det finanspolitiska beslutsfattandet skall baseras på riktiga och tillräckliga uppgifter och grunderna för beslutsfattandet bör dokumenteras tillräckligt lyfter också fram frågan om vilken betydelse och roll riksdagsbehandlingen av redogörelsen om ramarna i statsfinanserna har som en del av behärskan- det av den ekonomiska politiken och finanspolitiken.

5.2 Uppgifterna om statens ekonomiska ställning och den offentliga ekonomins hållbarhet

Till en god skötsel av finanserna hör att hållbarheten för statens intäkter, utgifter och jämvikt samt statsfinanserna och hela den offentliga ekonomin granskas som en helhet och även tidsmässigt på tillräckligt lång sikt. Om statsfinanserna behöver också presenteras hållbarhetskalkyler och påpekanden om hur verksamhetsätt enligt dem inverkar antingen på skattegraden eller på behovet av att anpassa de offentliga utgifterna. Endast då är skötseln av statsfinanserna stabil och trovärdig och främjar ekonomisk stabilitet.

Enligt bokslutsberättelsen var hela statsekonomins överskott år 2008 mätt med begreppen i nationalräkenskaperna 0,8 procent av bruttonationalprodukten. Den långvariga ekonomiska tillväxten har stärkt nationalekonomin. Trots detta förändras statens finansieringsställning år 2009 till att visa underskott enligt begreppen i nationalräkenskaperna. På grund av den globala ekonomiska krisen och stimulansåtgärderna antas underskottet alltså öka år 2010. År 2011 uppskattas underskottet vara 4,3 procent i förhållande till bruttonationalprodukten.

I regeringsprogrammet ingår som målsättning, att i statsekonomin uppkommer ett strukturellt överskott som motsvarar en procent av bruttonationalprodukten i slutet av valperioden år 2011. Enligt de allmänna motiveringarna till statens budgetförslag för år 2008 var detta också en central målsättning för den av regeringen bedrivna ekonomiska och finanspolitiken år 2008. Enligt den linjedragning som regeringen gjorde vid sin politikria 23.–24.2.2009 kan man av konjunkturskäl temporärt avvika från den i

regeringsprogrammet uppställda strukturella överskotts målsättningen, ifall det samtidigt fattas beslut som strukturellt stärker den offentliga ekonomin. Däremot har man alltså jämt bundit sig till att iaktta ramförloppet i statsfinanserna.

Målsättningen för ramförloppet i statsfinanserna är att behärska och stävja en ökning av anslagen i statsbudgeten. Sålunda kan ramförloppet i statsfinanserna vara tämligen mekaniskt som verktyg och leda till att små ändringar görs eller begränsas, i stället för att verksamheten och ekonomin skulle bedömas innehållsmässigt, genuint och samtidigt. Som modell innehåller det inte nödvändigtvis tillräckligt av sådana element, som skulle anknyta de med budgetens hållbarhet förenade faktorerna till målsättningarna för verksamheten och i sista hand till dess samhälleliga effekter. T.ex. uppgifterna om föregripande och om utvecklande av utbildningen har förblivit fristående i förhållande till frånan den offentliga ekonomins och finansieringens synpunkt centrala beslutsförloppen, såsom rambeslutet i statsfinanserna och statsbudgeten. Olika planer och olika lagstiftning styr också delvis utvecklingen i rentav motstridiga riktningar. Vid sidan av utvecklandet av själva föregripandet borde man därför särskilt stärka utnyttjandet av föregripande och utvärderande information i beslutsfattandet.

Uppgifterna om statens intäkter

Skatteintäkterna utgör ca 85 procent av alla intäkter i statsbudgeten. I den nuvarande

ekonomiska situationen riktas betydande risker mot skatteintäkterna. Den omfattande störningen i den internationella handeln orsakar exceptionellt stor osäkerhet i Finlands ekonomiska utveckling under de närmaste åren. Finland är en liten öppen ekonomi, som är särskilt beroende av att dess exportmarknader återhämtar sig. Exportens andel av Finlands bruttonationalprodukt är nu avsevärt större än under recession på 1990-talet. Ifall återhämtningen i världsekonomin dröjer, och därigenom också recessionen i Finland fördjupas, kommer skatteintäkterna att utvecklas avsevärt svagare än vad man förutspått i den grundläggande kalkylen.

Befolkningens snabba åldrande utgör en betydande extra utmaning för Finland. En utdragen internationell recession tillsammans med befolkningens åldrande kan leda till att produktionspotentialen sjunker i Finland. De stora åldersklasserna börjar avgå med pension redan år 2010. Ifall den globala recessionen inte ännu då har lättat, blir ekonomins tillväxtförutsättningar och sålunda den förväntade utvecklingen av skatteintäkterna synnerligen svaga.

Den främsta osäkerhetsfaktorn som berör förutspående av statens skatteintäkter är hur den internationella ekonomin återhämtar sig från den pågående ekonomiska krisen. Ifall recessionen förlängs och fördjupas, blir skatteintäkterna avsevärt mindre än förutsett på grund av att den ekonomiska aktiviteten avtar. Å andra sidan bör också märkas, att de inhemska stimulansåtgärderna och hur de lyckas för sin del spelar en betydande roll för upprätthållandet av sysselsättningen och konsumenternas förtroende, och således påverkar de här åtgärderna också skatteintäkterna. Framgångsrika stimulansåtgärder ökar den ekonomiska aktiviteten och därigenom skatteintäkterna.

När man betraktar statens intäkter bör dessutom beaktas, att för staten har dividendintäkter, intäktsföringar av vinst och ränteutgifter varit en också finanspolitiskt viktig inkomstkälla, med vilken man har förmått upprätthålla en synnerligen hög nivå för de statliga konsumtionsutgifterna och överföringsutgifterna. I statsbokslutet för år 2007 var vinstintäktsföringarnas andel enligt budgetens utfallskalkyl 2,273 miljarder euro och år 2008 2,423 miljarder euro. De största posterna härav är dividenderna från statens intressebolag och intäktsföringen från de statliga affärsverken. Dessa intäkter kommer också att minska kraftigt till följd av den ekonomiska recessionen.

I 2008 års bokslutsberättelse nämns också som de främsta riskerna för statsekonomin att den globala recessionen förlängs och att befolkningen åldras. Dessa faktorer försvagar väsentligt finansieringsjämvikten i statskonomin. Trots detta koncentrerar man sig i inkomstanalysen på att presentera utfallet finansåret 2008, och de framtida risker som berör olika inkomstslag framförs inte. Detta hade emellertid varit motiverat i den nuvarande synnerligen exceptionella situationen.

I bokslutsberättelsens avsnitt om den ekonomiska utvecklingen samt den ekonomiska och finanspolitiken konstateras, att de tryck som befolkningens åldrande sätter på den offentliga ekonomin har utvärderats med enhetliga metoder i av EU:s ekonomisk-politiska kommitté utarbetade hållbarhetskalkyler senast år 2006. Enligt dessa kalkyler förväntas de åldersrelaterade utgifterna stiga i Finland i förhållande till bruttonationalprodukten med ca 5 procentenheter fram till år 2050. Under berättelseåret har man arbetat med att presentera uppdaterade kalkyler. De nya kalkylerna blir klara på våren 2009. I bokslutsberättelsen konstateras också, att på grund av försvagade utsikter i den offent-

liga ekonomin, fördubblades vid justeringen av 2008 års stabilitetsprogram uppskattningen av den offentliga ekonomins hållbarhetsunderskott i jämförelse med uppskattningen året innan. Den nya uppskattningen är tre procent i förhållande till den totala produktionen. Antingen borde de offentliga utgifterna minskas eller intäkterna ökas med detta belopp före början av nästa årtionde, så att den offentliga ekonomin skall stå på hållbar grund. Å andra sidan kunde hållbarhetsunderskottet elimineras med strukturella reformer, som påverkar den offentliga ekonomins hållbarhet på längre sikt.

Enligt revisionsverkets uppfattning blir en förbättring av den offentliga ekonomins och statsfinansernas hållbarhet en av de största utmaningarna för den ekonomiska politiken och statens budgetberedning under den nuvarande ramperioden. Man måste kunna iaktta en mycket stram utgiftslinje och samtidigt sörja för att staten och den övriga offentliga makten för sin del kan stöda folkhushällets tillväxtpotential och en förnyelse av ekonomin. Det är sannolikt, att man för att trygga statsekonomins hållbarhet under de närmaste åren har att överväga de offentliga utgifternas nivå och utgifternas ändamål samt fatta beslut som innebär en ny inriktning av utgifterna. Synnerligen viktigt är, att man i fråga om offentliga åtgärder och utgifter ägnar uppmärksamhet åt utgifternas kostnadseffekter.

Uppgifterna om statsskulden

Statsskuldens nominella värde var i slutet av år 2008 54 miljarder euro. Vid slutet av år 2008 var 88 procent av kreditstocken långfristig och 12 procent kortfristig. Statsskulden var nästan 10 miljarder euro mindre än vid årtiondets början. I förhållande till brut-

tonationalprodukten sjönk skulden senaste år under 30 procent. Trots att skulden minskade var ränteutgifterna något större än året innan, vilket enligt bokslutsberättelsen berodde på det fluktuerande läget på penningmarknaden år 2008.

Att möta den ekonomiska krisen är emellertid klart lättare nu i jämförelse med en situation, där statsskuldens nivå vore klart högre än den nuvarande: upptagande av mera krediter leder inte så lätt till en obehärskad skuldspiral, när utgångsnivån är förhållandevis låg. En till följd av en god ekonomisk och finanspolitik uppnådd låg andel för statsskulden i förhållande till bruttonationalprodukten och ett lågt statsskuldbelopp ger vid ekonomiska recessioner ett rörelseutrymme ("stimulansutrymme") åt national- och statsekonomin. Ett lågt skuldbelopp är således en omständighet som förbättrar nationalekonomins förmåga att uthärda risker.

Skulden kan också öka snabbt: på 1990-talet ökade statsskulden på några år med 60 miljarder euro. Statsskulden antas öka före utgången av detta år till 64 miljarder euro och före utgången av nästa år till 76 miljarder euro. Från nivån i slutet av år 2008 antas statsskulden öka till utgången av år 2013 med 50 miljarder euro dvs. nominellt så gott som fördubblas. Finland har hittills fått lån till skälig ränta. När kreditstocken ökar kraftigt föreligger emellertid risken, att risktillägget i statens lån ökar. Samtidigt har bytesbalansen för första gången på länge vänts i underskott. Ett långvarigt samtidigt underskott i statskonomin och bytesbalansen har i praktiken varit en omständighet, som ofta leder till en sänkt kreditvärdighetsklassificering och således till högre risktillägg i lånen. En ökande skuldbörda minskar i varje fall nationalekonomins och statsekonomins framtida förmåga att bära risker.

Fram till mitten av fjolåret fick olika stater långfristig finansiering på kapitalmarknaden med synnerligen likadana risktillägg. Räntorna på och de totala kostnaderna för EU-ländernas lån avvek just inte från varandra. Mot slutet av sommaren började sedan risktilläggen i staternas lån att skiljas åt från varandra.

Tyska staten har traditionellt fått lån på marknaden till bästa villkor. De övriga EU-länderna jämförs i allmänhet med Tyskland. Mot slutet av förra året splittrades riskbilden av staternas lån så, att Grekland och Irland, som är i den svagaste ställningen, betalar ca 2,5 – 3,0 procentenheter högre räntor på sina lån än Tyskland. Också finska staten har drabbats av stigande risktillägg, men de är ändå bara ca 0,5 – 0,75 procentenheter högre än Tysklands. Detta innebär, att finska staten alltså får de näst eller tredje förmånligaste lånen på marknaden. Finland hör till de statliga låntagarnas elit tillsammans med bl.a. Nederländerna och Frankrike. Finska statens kreditvärdighetsklassificeringar både vad gäller kortfristiga och långfristiga lån var under berättelseåret, och är alltså, de bästa möjliga.

Den stegring av riskpremien som Finland nu ställts inför beskriver snarare investerarnas generellt ökande försiktighet gentemot statliga låntagare än att Finlands riskposition hade förändrats på marknaden. Det bör emellertid märkas, att både kreditklassificeringarna och investerarna kontinuerligt bedömer hur framgångsrik och hållbar den ekonomiska politiken är i olika stater – så också i Finland. Ifall på marknaden uppkommer misstro gentemot den bedrivna ekonomiska politiken eller gentemot skuldsättningsgraden eller skuldsättningsstakten, kan marknadens reaktioner synas som att risktilläggen i också finska statens nya lån stiger eller som att kreditvärdighetsklassificeringen sjunker.

Uppgifterna om statens ekonomiska ställning

Viktiga åtgärder i den nuvarande ekonomiska krisen är förutom den egentliga finanspolitiska stimuleringen också åt företagen beviljade lån samt garantier för att trygga deras finansiering. Garantifullmakterna har ökat som en del av stimuleringen, och därför befinner sig statens garantistock i kraftig tillväxt. Enligt finansministeriets ekonomiska översikt från våren 2009 beviljades år 2008 nya statsgarantier 5,4 miljarder euro så, att statens garantistock i slutet av år 2008 var 15,3 miljarder euro.

De i statsbokslutet meddelade statsgarantierna och förbindelserna uppgår till 3,8 miljarder euro. Statens balansräkning som ingår i statsbokslutet och noterna gällande ansvar utanför balansräkningen görs endast upp om statens budgetekonomi. I dem saknas sålunda t.ex. de medel och ansvar som finns hos de statliga fonderna utanför budgeten samt också sådana medel och ansvar hos statsbolagen, som i ett bokslut enligt bokföringslagen borde konsolideras i koncernbokslutet. I statens balansräkning syns inte heller direkt volymen för statens pensionsansvar. I statsbokslutet och dess noter presenteras uppgifterna om statens ekonomiska ställning mycket knapphändigt genom balansvärden.

En granskning som begränsar sig till bokslutsuppgifter möjliggör inte att bilda sig en riktig och tillräcklig bild av statens ekonomiska ställning och dess risker. Det är svårt att i belysningen av de lämnade uppgifterna dra slutsatser om statens ekonomiska ställning i synnerhet på lång sikt. På statens ekonomiska ställning inverkar i betydande grad också förbindelser som orsakar utgifter under flera år samt olika statliga ansvarsförbindelser. Exempelvis statens förbindelser syns i siffrorna enligt budgeten och bok-

föringen endast i de fall, att de förfaller att betalas av staten eller i budgeten görs en reservering för betalningen.

Staten har 11 fonder utanför budgeten, som verkar på sex olika förvaltningsområden. Deras sammanlagda balansvärde var ca 25,6 miljarder euro i slutet av år 2008. På basis av resultaten av en effektivitetsrevision av styrningen och förvaltningen av fonderna utanför statsbudgeten har åt riksdagen inte getts sådana uppgifter, på grundval av vilka det vore möjligt att bilda sig en riktig och tillräcklig bild av fonderna utanför budgeten. Riksdagens tillgång på information om fonderna har på basis av statens bokslutsberättelse varit ringa, och fondernas ställning utanför budgeten inskränker riksdagens budgetmakt.

Den av riksdagens talmanskonferens tillsatta arbetsgruppen för berättelseförfarande har i sitt till talmanskonferensen 2.5.2002 givna betänkande ansett, att riksdagen inte får tillräcklig information om verksamheten vid fonderna utanför budgeten²⁰. Statens bokslutsarbetsgrupp har i sitt betänkande till finansministeriet 31.3.2002 framfört, att en förbättrad information och effektiviserad redovisningsskyldighet förutsätter att lagstiftningen om fonderna förenhetligas i fråga om fondernas ledningsorganisationer och ansvarsförhållanden samt bokföring, bokslut och bokslutsförfarande.

I regeringens proposition RP 56/2003 rd med förslag till lag om ändring av lagen om statsbudgeten konstaterades, att de bestämmelser som gäller statliga fonder utanför budgeten bör ses över så att fonderna kan uppfylla kraven på god förvaltningssed och de uppgifter om fondernas ekonomi och

verksamhet som behövs för statens bokslutsberättelse erhållas.

Det förslag angående fondernas bokslutsanalys, som har gjorts av statens bokslutsarbetsgrupp som har utarbetat ett förslag till förnyande av statens bokslutsrapportering och förfaranden samt förfaranden som verkställer redovisningsskyldigheten, har inte inkluderats i bokslutsberättelsen²¹. De i syfte att förbättra informationen och effektivisera redovisningsskyldigheten gjorda förslagen om att förenhetliga författningarna om fonderna i fråga om fondernas ledningsorganisationer och ansvarsförhållanden samt bokföring, bokslut och bokslutsförfarande, har inte förverkligats.

I statens bokslutsberättelse har inte utnyttjats möjligheten att ge tilläggsinformation som beskriver fondernas verksamhet. För att stärka riksdagens budgetmakt bör riksdagens tillgång på information om fonderna utanför budgeten utökas. Finansministeriet bör i enlighet med de av statens bokslutsarbetsgrupp föreslagna principerna tillse att författningarna om fonderna justeras så att uppgifter om fondernas ekonomi och verksamhet fås med i statens bokslutsberättelse. Fonderna utanför budgeten utgör en ekonomiskt så pass betydelsefull helhet, att i den författningsutredning som görs under finansministeriets ledning bör övervägas att en årlig gemensam utredning om fondernas verksamhet ges till riksdagen. Det är motiverat att granskningen av fonderna utgör en del av statens bokslutsberättelse.

För att en på bokslutsuppgifterna baserad riktig och tillräcklig bild skall uppstå av statens ekonomiska ställning och dess risker förutsätts, att vid finansministeriet påbör-

²⁰ Utvecklande av berättelseförfarandet som en del av riksdagens tillsyn över statsfinanserna. Berättelseförfarandearbetsgruppens betänkande 15.5.2002. Riksdagens kansli publikation 7/2002.

²¹ Mot bättre redovisningsskyldighet – Principerna för statens bokslutsreform. Statens bokslutsarbetsgrupp (FinM138:00/2001).

jas en förnyelse av reglerna om statsbokslutet så, att i statsbokslutet inkluderas förut om uppgifterna om budgetekonomin dessutom konsoliderade uppgifter på statsekonomins nivå.

Uppgifterna om skattestöd

Skattestödets belopp har ökat på senare år. Emedan den primära målsättningen för ramförfarandet är att stävja utgifterna, och man samtidigt har velat hålla ramförfarandet så enkelt som möjligt ur administrativ synvinkel, har inte statens intäkter och inte heller skattestöden inkluderats i den betraktelse som sker inom ramsystemet.

När man bedömer användningen av skattestöd är den centrala frågan, huruvida beredningen och uppföljningen av den till skattestöden anknutna lagstiftningen är på tillräcklig nivå. En väsentlig fråga är också, huruvida motiveringen till skattestöden förutom deras lämplighet också är andra faktorer, som anknyter närmast till ramförfarandet i statsfinanserna. Har exempelvis p.g.a. utgiftsramens bindande karaktär stimulansåtgärder riktats till utgifter utanför ramen

eller till intäktssidan, såsom skattelättnader. Att använda skattestöd som politiskt instrument kan vara förenat med problem. Skattestöden är inte automatiskt föremål för en likadan bedömning som budgetanslagen. I skattestöden ingår t.ex. inte regelbunden omvärdering, och de har inte årliga maximibelopp. Den avvikande processen för beredning och godkännande kan leda till att stöd styrs via skattesystemet. En risk för detta föreligger särskilt när man i styrningen av finanspolitiken tillämpar sådana till utgifterna hänfödda begränsningar som ramförfarandet i statsfinanserna utgör. En bristfällig uppföljning kan leda till att skattestöden blir permanenta eller långvariga. Nämda med skattestöden förenade omständigheter står i konflikt med principerna för en god förvaltning. Under finansministeriets ledning pågår ett projekt, som syftar till att göra en ny grundläggande utredning om skattestöden. Denna utredning är inte ännu klar. Den av riksdagen förutsatta utredningen om behandling av skattestöden som en del av ram- och budgetförfarandet i statsfinanserna har inte ännu gjorts, och regeringen har således inte heller ännu gett någon utredning till riksdagen om sina åtgärder i detta ärende.

6 Styrningssystemen på förvaltningsområdena

Statens revisionsverk har reviderat styrningssystemen på justitieministeriets samt social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområden. Huvudfrågan vid revisionerna var, huruvida styrningssystemet på förvaltningsområdet är tillräckligt för att alstra och säkerställa förvaltningsområdets resultat. Med revisionen utvärderades således inte resultatet av den egentliga förvaltningens verksamhet, utan man fokuserade på hur styrningen har organiserats och vilka styrningssätten var på förvaltningsområdet. Vid revisionerna behandlades förvaltningsområdenas planering, ledning, rapportering, redovisningsväsen och utvärderingssystem samt den interna kontrollen.

På justitieministeriets förvaltningsområde är det främsta föremålet för styrningen den resultatstyrda ämbetsverksekonomi, som huvudsakligen består i de direkta driftskostnaderna vid rättsväsendet och de övriga ämbetsverken på förvaltningsområdet. Kärnan i social- och hälsovårdsministeriets verksamhetsområde åter är socialskyddssystemet, som innefattar social- och hälsovårdstjänsterna samt utkomstskyddet. Förvaltningsområdenas olika karaktärer har varit den gemensamma förklaringen till att revisionerna fått en från varandra avvikande betoning på ovan nämnda innehållsområden.

6.1 Styrningssystemet på justitieministeriets förvaltningsområde

Slutledningar

På basis av revisionen lyckas styrningssystemet på justitieministeriets förvaltningsområde inte koppla de av riksdagen åt förvaltningsområdet beviljade anslagen tillräckligt väl och transparent till verksamhetens resultat. Av denna anledning uppfylls inte redovisningsskyldigheten på ett tillräckligt ändamålsenligt sätt med det måluppställande och den resultatrapportering som genereras av styrningssystemet på förvaltningsområdet och som har varit föremål för revisionen.

I styrningssystemet på förvaltningsområdet förekommer emellertid väl genomförda delar och goda förfaranden samt positiv utveckling i enlighet med resultatstyrningstänkandet. Av förvaltningsområdets planeringsdokument och organiseringen av verksamheten framgår klart den gemensamma principen att gå in för att styra verksamheten genom resultatmål. På förvaltningsområdet tillämpas övergripande en enhetlig, på resultatprisma-idén baserad rubricering av målsättningarna för effekter och funktionellt resultat. Sättet för presentation av resultatet, där målsättning och utfall presenteras systematiskt tillsammans och klart förenade med varandra, är synnerligen gott. Aktörerna på förvaltningsområdet rapporterar även som regel väl om just de målsättningar vilka i målsättningsdokumenten har uppställts som målsättningar för just ifrågavarande period.

Observationer vid revisionerna

Revisionen hänförde sig särskilt till uppställandet av målsättningar och rapporteringen om resultatet på förvaltningsområdet för finansåret 2008. Revisionen gällde dessutom förvaltningsområdets organisering, planeringssystem, redovisningen av förvaltningsområdets resultat och ledning samt förfarandena vid övrig uppföljning, utvärdering och intern kontroll. En målsättning för revisionen var också att få insikt i huruvida styrningssystemet på justitieministeriets förvaltningsområde fungerar på ett sätt som möjliggör att riktig och tillförlig information alstras för förvaltningsområdets interna och riksdagens beslutsfattande. De uppgifter som presenteras i budgetförslaget och i resultatbeskrivningen i statens bokslutsberättelse borde – som ett centralt element i styrningssystemet – ge en trovärdig grund för styrningen av förvaltningsområdets verksamhet.

Justitieministeriets förvaltningsområde är inte organiserat i funktionella helheter enligt resultatstänkandet. Ministeriets resultatstyrning är starkt koncentrerad på två av dess avdelningar. På förvaltningsområdet finns litet av målsättningshelheter som binder samman förvaltningsområdets olika aktörer och deras verksamhet. I synnerhet i domstolsväsendet har avsaknaden av en enhet av karaktären centralt ämbetsverk lett till ett stort antal från varandra åtskilda förhandlingspartners. Detta är läget i synnerhet på de allmänna domstolarnas område. Härvid har den resultatstyrande inte en förhandlingspartner med ansvar för målsättningshelheterna. Målsättningarna och resultatansvaret splittras och förvaltningsområdets aktö-

rer får inte nödvändigtvis möjlighet att tillsammans utveckla och skapa målsättningar. Detta märks särskilt i uppställandet av målsättningar som är gemensamma för de olika sektorerna på förvaltningsområdet. Å andra sidan har man enligt observationer som gjorts vid Statens revisionsverks effektivitetsrevisioner i synnerhet hos förvaltningsdomstolarna och även hos domstolsväsendet i övrigt ansett det vara viktigt att domstolarnas ledning håller en så direkt kontakt som möjligt till ministeriet.

När man bedömer strukturerna för resultatstyrningen av domstolsväsendet har man också att beakta högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens i 99 § i grundlagen föreskrivna uppgift att som högsta domstolar övervaka lagskipningen på sitt eget område. Enligt förarbetena till grundlagen hör till de högsta domstolarnas i 99 § i grundlagen föreskrivna uppgift att övervaka lagskipningens enhetlighet, målens behandlingstider och tillräckligheten för domstolarnas resurser samt att ordna förhandlingsdagar och sörja för personalens utbildning. De högsta domstolarnas övervakningsuppgift innebär således närmast att som ämbetsverk övervaka de lägre domstolarna. Uppgiften har nära beröringspunkter med resultatstyrning. Under ledning av de högsta domstolarna utarbetas bl.a. de allmänna domstolarnas och arbetsdomstolens samt förvaltningsdomstolarnas på lagstiftningen om statsbudgeten baserade verksamhetsberättelse. Vid Statens revisionsverks effektivitetsrevision av förvaltningsdomstolarna har observerats, att vid förvaltningsdomstolarna är högsta förvaltningsdomstolens närvaro vid resultatförhandlingarna en bra sak med tanke på informationsgången. De högsta domstolarnas styrande och rapportering samt övervakande grepp är särskilt av betydelse i frågor som berör kvaliteten för domstolarnas verksamhet och dess förutsättningar.

På förvaltningsområdet gäller ett strategidokument för åren 2003–2012, Emedan perioden är så pass lång, borde dokumentet tidvis uppdateras. Detta har emellertid inte förverkligats särskilt väl. Förvaltningsområdets samhälleliga effekter är understruket långsiktiga, varför strategin borde vara den centrala utgångspunkten för eftersträvandet av resultat och i planeringen av verksamheten på årsnivå.

Resultatavtalen för de olika aktörerna på förvaltningsområdet har också sammanställts väl till ett planeringsdokument på årsnivå för förvaltningsområdet. Förvaltningsområdets planerings- och resultatdokument finns också synnerligen lätt tillgängliga på ministeriets Internetsidor.

Vid beredningen av planering och planeringsdokument borde den största uppmärksamheten ändå ägnas åt den interna planeringen av förvaltningens egen verksamhet. Det är viktigt att förvaltningsområdet är medvetet om de olika planeringsdokumentens betydelse och det förutsatta innehållet. Förvaltningsområdet borde göra upp en beskrivning av sitt styrningssystem. Funktionsdugligheten för planeringsprocessen på förvaltningsområdet som helhet skulle främjas av att rollerna för aktörerna på hela förvaltningsområdet och de skilda dokumentens målsättningsinnehåll knyts till ett tidsbestämt processschema.

För att ordna en trovärdig och legitim styrning är det på förvaltningsområdet av nöden att varsebli betydelsen av domstolarnas och de enskilda domarnas oavhängighet ur styrningens och ledningens synvinkel. En adekvat strävan efter resultat hos domstolsväsendet kan inte förverkligas utan dokumenterade och samfällt godkända linjedragningar och uppfattningar som gäller oavhängigheten. Styrningen kan naturligt inriktas på domstolsväsendets verksamhetsförutsättningar och ledningens ramar. I styrningens

innehåll bör emellertid samtidigt säkerställas domstolarnas oavhängighet och självständighet i utövandet av den dömande makten. På basis av Statens revisionsverks effektivitetsrevisioner som hänfört sig till domstolarna är viktiga omständigheter då t.ex. informationssystemens funktion och användbarhet samt att grunderna för mätande av resultat och utvärdering av verksamhetens effektivitet och kvalitet fortgående utvecklas. I beskrivningen av resultat behövs mångsidigare mätare och utvärderingsgrunder än de nuvarande. I dem borde beaktas skillnaderna i olika ärendens och ärendegrupperns art och omfattning, den totala längden för rättegångar så som den avses i den europeiska människorättskonventionen och grundlagens 21 §:s föreskrift om den grundläggande rättigheten till rättsskydd, samt strukturen för de enskilda domstolarnas och ärendegruppernas processkedjor och förändringarna av den. Förvaltningsområdet bör säkerställa arbetstidsuppföljningens tillförlitlighet och ett gemensamt accepterat av grunderna, emedan detta är den mest centrala utgångspunkten för hela styrningsinformationens användbarhet, både med tanke på strävan efter resultat och enbart inriktningen av resurserna.

Ordandet av redovisningen borde utvecklas, så att fungerande mätare kan skapas och utnyttjas. En särskild utmaning är att knyta den interna redovisningen till en aktiv ledning av den funktionella effektiviteten på ämbetsverkens och inrättningarnas nivå samt på förvaltningsområdet som helhet. Dessutom borde redovisningen och den övriga alstringen av styrningsinformation bättre än för närvarande kunna främja det, hur man kan följa med hur de enskilda effektmålen på högre nivå förverkligas och verifiera de till dem anknutna resurserna.

Målsättningarna på justitieministeriets förvaltningsområde i budgetförslaget

I huvudtitelns förklaringsdel har resultatmålen i budgetförslaget uppställts i enlighet med instruktionernas avsikt enligt politiksektorer som motsvarar resultatområdestänkandet. I förklaringsdelens text kan klart ses de som målsättningar uppställda sakerna efter en rubricering som följer politiksektorerna. Målsättningarna har framställts med en normal satsstruktur, och en enskild mening kan innehålla också flera uttryckta målsättningar. I huvudtiteln ingår ca 20 meningar som innehåller målsättningar om samhälleliga effekter. Av dem kan specificeras totalt över 40 preliminära samhälleliga effektmål som förutsätter rapportering. Såsom gällande ett enda finansår kan detta antal betraktas som synnerligen stort. Till en del av dessa målsättningar har i huvudtiteln fogats ett eller flera till målsättningarna anknutna nyckeltal eller målsättningen har direkt angetts som ett numeriskt värde.

I huvudtitelns förklaringsdel har inte uppställts effektmål för åklagarväsendet och rättshjälpsbyråerna, vilka ändå är synnerligen betydelsefulla funktioner på förvaltningsområdet. Som allmän bedömning kan konstateras att med ovan nämnda undantag effektmålen tämligen väl täcker det nuvarande verksamhetsområdet. När framställningen av målen utvecklas borde emellertid i betoningen klarare än för närvarande synas det eurobelopp som hänförs till verksamheten i fråga. De som målsättningar framförda sakerna är till sin karaktär sådana uttryck och visioner, som gäller utvecklande eller förbättrande av omständigheternas tillstånd. Eftersom de saknar en klart eftersträvd målsatt nivå, utgör de inte någon särskilt god grund för en reell resultatrapportering.

Målsättningarna har inte klart definierats enbart som hänfödda till finansåret. De

är ofta till sin karaktär omfattande målsättningar och visioner på lång sikt, och för merparten av dem räcker inte ens en rapporteringstid om 3–5 år. För de presenterade målsättningarna borde ställas upp konkreta delmålsättningar för budgetåret och på medellång sikt. Många av målsättningarna är mycket allmänt hållna och okonkreta. De har inte en tillräcklig styrande verkan som motiverar aktören. I budgetförslaget kan inte ses en strävan att inrikta resurser på effektmålen eller på den politiksektor som förenar dem.

I samband med presentationen av huvudtitelns målsättningar har nämnts de kapitel och moment, i vilka ingår de åtgärder som förverkligar effektmålen och de funktionella målsättningarna för rättskyddets och kriminalpolitikens målsättningar som helhet. Det är positivt att man försöker koppla samman på olika nivåer presenterade målsättningar. Man borde emellertid eftersträva en struktur, där de till en enskild målsättning på högre nivå anknutna målsättningarna individualiseras som en klar helhet. De på huvudtitelns nivå presenterade målsättningarna borde utgöra en målsättningshierarki tillsammans med de målsättningar som på kapitel- och momentnivå har uppställts för politiksektorerna, ämbetsverken och aktörerna på förvaltningsområdet. Hur målsättningarna på kapitelnivå anknyter till målsättningarna på huvudtitelnivå är inte tillräckligt entydigt. För många målsättningar på högre nivå finns inte alls målsättningar på lägre nivå som stöder dem.

På förvaltningsområdet tillämpas på kapitel- och momentnivån en synnerligen klar och enhetlig rubricering av målsättningarna för det funktionella resultatet. Målsättningar har uppställts för alla centrala aktörer på förvaltningsområdet och i allmänhet helt övergripande. Målsättningar som gäller hela förvaltningsområdet har emellertid inte uppställts. De tidsserier som har använts är alltför korta. I tabellerna finns systematiskt endast

ett enda genuint utfallsår. Vid granskningen vore det skäl för förvaltningsområdet att ha en samfällid praxis, där de genuina utfallsåren borde vara minst tre, för att i målsättningarna skall kunna ses även något slags utvecklingstrender.

Av målsättningarna på förvaltningsområdet borde målsättningarnas hierarkiska struktur kunna ses uttryckt med klara beteckningar. Målsättningarna för samhällliga verkningar i budgetförslagets huvudtitel bör klart kopplas till effektmålen i kapitel motiveringarna samt till anslagsförslagen, liksom till ämbetsverkens och inrättningarnas viktigaste målsättningar och anslag. Resultatmålen funktion bör förbättras så, att graden för hur de har uppnåtts och deras anknytning till resurserna kan mätas och bedömas tillförlitligt. Det bör finnas mera av enhetliga och över tillräckligt lång tid utsträckta tidsserier och figurer som beskriver utvecklingen. Produktiviteten och lönsamheten borde omfattas av enhetliga målsättningar och styrning på hela förvaltningsområdet. Av budgetförslaget borde framgå resurstilldelningen till varje centralt samhällsligt effektmål. Detta vore den naturliga utgångspunkten när resultatstyrningen och särskilt redovisningen utvecklas. För målsättningar och visioner på lång sikt bör skapas delmålsättningar på kortare sikt. För målsättningarna på lång sikt bör anges en rapporteringstidtabell.

Beskrivningen av resultatet på justitieministeriets förvaltningsområde i statens bokslutsberättelse

I budgetförslagets huvudtitelmotiveringar uppställdes de centrala effektmålen på justitieministeriets förvaltningsområde rubricerade enligt politiksektorer. Rapporteringen bygger på motsvarande rubricering, låt vara att ordningen i presentationen är något

annorlunda. Resultatbeskrivningen fokuserar på det sätt instruktionerna förutsätter på att beskriva hur de centrala samhälleliga effektmålen har förverkligats. Därutöver finns om en del aktörer en synnerligen täckande av instruktionerna förutsatt rapportering om hur de centrala funktionella målen på kapitel- och momentnivå har förverkligats. Målsättningarna har presenterats så att de framträder klart och rapporteringen om dem har väl anknytits till motsvarande målsättning. I beklagligt många fall är den till en enskild målsättning anknytta rapporteringen inte av tillräckligt god kvalitet, eller hänför sig inte särskilt väl till ifrågasvarande målsättning. Om de risker som eventuellt är förenade med målsättningarnas uppnående och om deras anknytning till de samhälleliga effekterna har berättats synnerligen knapphändigt.

Tabeller har använts i verkligt rikligt mått. Merparten av de egentliga effekterna har ändå rapporterats i textform utan granskning på längre sikt, varvid en beskrivning av effekternas utveckling under flera år inte ges. Användning av grafer och tabeller bidrar till att utfallet kan beskrivas i förhållande till målsättningen och graden för målsättningens förverkligande kan utvisas. I resultatbeskrivningen på förvaltningsområdet har också väl presenterats de procentuella skillnaderna mellan målsättningarna och motsvarande utfall.

I rapporteringen finns ett flertal omnämmanden av att målsättningarna inte har uppnåtts. I de flesta fall har man också försökt framföra orsakerna till detta. Att berätta om målsättningar som inte har uppnåtts och om orsakerna till att målsättningen inte har uppnåtts är en del av en god och objektiv rapportering.

I resultatbeskrivningen har i tabellform presenterats en del aktörers personalstyrka och kostnader för de tre senaste åren. Ingen närmare koppling mellan effekterna och anslagsanvändningen kan emellertid obser-

vereras. I rapporteringen har insatsernas och åtgärdernas styckeantal och särskilt behandlingstiderna beskrivits väl. Däremot förekommer i praktiken inte alls rapportering om de centrala faktorerna i det funktionella resultatet, dvs. produktiviteten och lönsamheten.

I enlighet med instruktionerna har rapporterats om ett särskilt tema på förvaltningsområdet. Temats rubrik är Främjande av rättspolitikens effekter med forskningsverksamhet. I texten beskrivs väl forskningsverksamhetens roll och betydelse när effekterna av de olika verksamhetssektorerna på förvaltningsområdet klarläggs och information till grund för beslutsfattandet alstras. Av bokslutsberättelsen framgår inte på vilken grund detta tema har valts till föremål för betraktelse. Beträktelsen har inte på något sätt anknytits till en uppställd effektmålsättning.

Till resultatbeskrivningen i statens bokslutsberättelse borde fogas en hänvisning eller länk till en mera omfattande rapportering om utfallet på förvaltningsområdet. Denna rapportering borde innehålla uppgifter om utfallet av samtliga i budgetförslaget nämnda målsättningar. För säkerställande av resultatansvar enligt resultatänkandet och transparens i förvaltningens verksamhet vore det skäl att framdeles sträva till att presentera resultatbeskrivningen som en klar helhet. Utvärderingarna av de samhälleliga effekterna på förvaltningsområdet bör framdeles spela en viktigare roll som del av rapporteringen. I bokslutsberättelsen borde klart synas sambandet mellan ämbetsverkens och inrättningarnas funktionella resultatmål samt mera omfattande samhälleliga resultatmål. Med stöd av bokslutsberättelsen borde man kunna klart utvärdera hur de samhälleliga effekterna har utvecklats samt relationen mellan ämbetsverkens och inrättningarnas funktionella resultat och de åt förvaltningsområdet beviljade anslagen.

6.2 Styrningssystemet på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

Slutledningar

Styrningssystemet på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde är huvudsakligen tillräckligt och fungerande. Kärnan i styrningssystemet på förvaltningsområdet är statsbudgeten. Budgetförslaget ger en tämligen god bild av hur utgifterna i huvudtiteln har inriktats. Också rapporteringen till riksdagen i statens bokslutsberättelse är huvudsakligen tillräcklig. Om förverkligandet av de flesta målsättningarna rapporteras, men de målsatta nivåerna presenteras inte längre klart. I rapporteringen presenteras skilt hur målsättningarna har uppnåtts, åtgärderna och resurserna, men något klart samband mellan dessa tre saknas.

Som starka sidor i styrningssystemet framträder särskilt den strategiska planeringen på lång sikt, resultatstyrningsprocessens klarhet och behärskande, strukturerna i informationsalstringen samt ledningens engagemang i att utveckla styrningssystemet. Ministeriet har en stark tradition av strategisk planering och strategin förnyas systematiskt. Finansieringen av socialutgifterna kan uppskattas på lång sikt med en transparent beräkningsmodell. De strategiska linjdragningarna har inkluderats i resultatavtalen och för resultatstyrningen har skapas klara och ansvarstilldelande rapporterings- och responskanaler. Förvaltningsområdet har ett gediget kunnande inom informationsalstring, och informationsstrukturerna på förvaltningsområdet har utvecklats.

Som en styrka kan också betraktas ministeriets lednings engagemang i att utveckla styrningssystemet. På 2000-talet har av

de funktioner som ingår i styrningssystemet utvecklats budgetens struktur och faktainnehåll, förvaltningsområdets organisationsstruktur, resultatstyrningens innehåll och förfaranden, informationsstyrningen av kommunerna, strukturerna för förvaltningsområdets informationsalstring, mätandet av produktiviteten, ministeriets indelning i avdelningar samt beräkningen och uppskattningen av socialutgifterna. I fråga om social- och hälsovårdstjänsternas struktur är den pågående omläggningen av kommun- och servicestrukturen av synnerligen stor betydelse. Vilken betydelse alla dessa förändringar har för funktionsdugligheten för styrningssystemet på förvaltningsområdet och därigenom för förvaltningsområdets resultat kan ännu inte avgöras.

Väsentliga utmaningar för styrningssystemet på förvaltningsområdet är styrningssystemets lagbundna avstånd från verkställandet av socialskyddet, behärskandet av författningsberedningen vid ministeriet, behärskandet av sammanslagningen av organisationer samt koordineringen av de rapporter som ges till riksdagen. Ett särdrag i verkställandet av socialskyddet är de verkställande organisationernas delvis grundlagsenliga självständighet: styrningsförhållandet till kommunerna är vad metoderna beträffar tämligen bundet och informationsstyrningen utvecklas allttjämt. Något klart styrningsförhållande till Folkpensionsanstalten finns inte, låt vara att verkställandet av socialskyddet är synnerligen noga reglerat i förmånslagstiftningen. Ministeriet har gått in för att utveckla författningsberedningen, men resurserna för beredningen är

förhållandevis små. Författningsberedningens betydelse också för den ekonomiska planeringen understryks av lagbundenheten för förvaltningsområdets anslag. I rapporteringen till riksdagen är bokslutsberättelsen och regeringens åtgärdsberättelse delvis överlappande. Bokslutsberättelsens kompakthet uppställer strikta gränser för möjligheten att rapportera om ett vidsträckt verksamhetsfält: Social- och hälsovårdsberättelsen, som lämnas med fyra års mellanrum, erbjuder genom sin omfattning den bästa möjligheten till en grundlig bedömning av social- och hälsovårdspolitiken på längre sikt.

Observationer vid revisionen

Om social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde föreskrivs i det med stöd av lagen om statsrådet (2003/175) givna reglementet för statsrådet (2003/262). Ansvarsområdets kärna är socialskyddssystemet, som innefattar social- och hälsovårdstjänsterna och utkomstskyddet. Ansvarsområdets betydelse beskrivs av att socialutgifterna år 2008 utgjorde ca 48 miljarder euro dvs. ca 25 procent av bruttonationalprodukten. Staten finansierade av de sociala utgifterna ca 25 procent; de övriga finansörerna var arbetsgivarna och arbetstagarna, kommunerna samt socialskyddsfonderna med avkastning av deras investeringar.

Föremål för revisionen var styrningssystemet på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Med styrningssystem avses här förvaltningsområdets lednings verksamhetssätt och de system, med hjälp av vilka ledningen går in för att åstadkomma och säkerställa resultat på sitt förvaltningsområde. Huvudfrågan vid revisionen var, huruvida styrningssystemet på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde är tillräckligt

för att alstra och säkerställa resultat på förvaltningsområdet. Revisionsfrågan uppdelades vidare i fem delar, som behandlade förvaltningsområdets planering, ledning, rapportering, redovisning och utvärderingssystem samt den interna kontrollen. Med revisionen utvärderades således inte resultatet av den egentliga förvaltningens verksamhet, utan man fokuserade på hur styrningen har organiserats och vilka styrningssätten var på förvaltningsområdet.

Planering

På SHM:s förvaltningsområde finns en klart presenterad och publicerad strategi, som används som referensram för planerings- och uppföljningsdokument och som styrningsinstrument för innehållet. Strategin sträcker sig utöver regeringsperioderna, varför dess förhållande till regeringsprogrammet a priori är motstridigt, men på grund av socialskyddets omfattning och utvecklandets långa tidsrymd förståeligt. Strategin är till sitt innehåll delvis vidlyftig och snarare utformar verksamheten på förvaltningsområdet än innebär strategiska val.

Ministeriet har klara processer och förfaranden för förnyande av den strategiska planen. Ministeriet har deltagit i statsrådets prognostiseringsnätverk och kan utnyttja material som har producerats där. Ministeriets egen prognostiseringsverksamhet är stark i synnerhet i uppskattningen av socialutgifterna, där det centrala verktyget är modellen för beräkning av finansieringen av socialskyddet på lång sikt. Modellen har nyligen förnyats så att den är mera transparent, tillförlitlig och lättanvändbar.

I planeringen av ekonomi och verksamhet har en fyraårig verksamhets- och ekonomiplan upplevts som onödig vid ministeriet;

verksamhetsplanen stöder sig starkt på strategin och ekonomiplaneringen baserar sig på de statsfinansiella ramarna. De instruktioner som ministeriet har gett förvaltningsområdet angående budgetberedningen är tillräckliga och planeringen har lyckats skäligen väl på hela huvudtitelns nivå; nettotillförseln av anslag låg år 2008 mycket nära det ursprungliga budgetförslaget.

Strukturen för förvaltningsområdets budget är tämligen klar och bidrar till att skapa en bild av hur huvudtitelns utgifter inriktats. I huvudtitelmotiveringarna presenteras ministeriets strategiska huvudlinjer och under dem samhälleliga effektmål samt indikatorer, vilket kan betraktas som tillräckligt för budgetbehoven. Däremot har inte de åtgärder som presenterats under linjedragningarna och målsättningarna samt förfarandena för deras koordinering och styrning presenterats logiskt och klart, varför det är svårt att se sambandet mellan ekonomi, verksamhet och målsättningsnivå. I kapitlemotiveringarna har inte alltid presenterats målsättningar så som instruktionerna om uppgörande av budgeten förutsätter.

Av de indikatorer som använts i budgeten som mätare på effekter granskades närmare användningen av viktindex för beskrivande av övervikt hos befolkningen. Som mätare av övervikt är viktindex i sig lämpligt. Metoden för insamling av data utelämnar uppgifter om barn och unga, vilken information vore viktig med tanke på själva minskandet av övervikten. Indikatorns uppgifter är skenbart exakta, varvid resultaten kan förändras på grund av slumpmässiga variationer, medan det hade varit väsentligare att beskriva hur övervikten har förändrats trendmässigt. I budgetförslagen borde klarare än för närvarande presenteras den målsatta nivån på längre sikt och inte enbart en uppskattning för budgetåret.

Ledning

I fråga om ledningen var revisionsfrågan, huruvida förvaltningsområdet har ett ledningssystem som kan användas för att de uppställda målsättningarna skall uppnås.

Organisationsstrukturen på förvaltningsområdet har förändrats avsevärt från början av år 2009. Med tanke på resultatstyrningen av förvaltningsområdet är organisationsstrukturen klarare än tidigare och förbättrar ministeriets möjligheter att styra de underställda inrättningarna. Också ministeriets uppdelning i avdelningar ändrades år 2008: förändringen harmonierar med förvaltningsområdets strategiska linjedragningar. Ministeriet var i färd att starta en utredning om de statliga skolhemmens och mentalsjukhusens ställning på förvaltningsområdet, men utredningen avbröts. I regeringens förslag och utskottets betänkande ingår från varandra avvikande ställningstaganden till det, huruvida anstalternas nuvarande ställning är temporär eller permanent.

Basen för ministeriets verksamhetsplan är regeringsprogrammet och förvaltningsområdets strategi, och planens struktur iakttar statens resultatbegrepp. Hur verksamhetsplanen förverkligas har följts upp tillräckligt i ministeriets ledningsgrupp. Ministeriets lagstiftningsplanering är tillräcklig, liksom uppföljningen av författningsberedningen. Ministeriet har gått in för att utveckla författningsberedningen i enlighet med regeringsprogrammet samt att förbättra bedömningen av lagstiftningens ekonomiska effekter. Ministeriet har i användning en mikrosimuleringsmodell, med vilken kan uppskattas de sociala förmånernas och personbeskattningens effekter på det individuella planet och även i författningsberedningen. Författningsberedningens resurser har vid ministeriet upplevts som otillräckliga med hän-

syn till beredningsuppgifterna och de krav som ställs på författningsberedningen. Om saken har på ett tillräckligt sätt rapporterats till ministeriets ledning.

Resultatstyrningssystemet på förvaltningsområdet har utvecklats aktivt på 2000-talet. Resultatstyrningsprocessen har beskrivits och instruerats adekvat och i den tillämpas de statliga resultatbegreppen. Resultatavtalens innehåll styrs av förvaltningsområdets strategi och funktionellt även av linjedragningarna i regeringsprogrammet. Resultatstyrningsprocessen innefattar tillräckliga rapporterings- och responsmekanismer. Att resultatavtalsperioderna periodiserats som fyraåriga är förnuftigt: verksamheten under det innevarande året infogas i en ram på längre sikt och främjar att målsättningarna på längre sikt uppnås.

För produktiviteten och lönsamheten vid enheterna på förvaltningsområdet har uppställts ersättande storheter i resultatavtalen. Ministeriet har tillsammans med Statistikcentralen gått in för att utarbeta index för produktiviteten på enhetsnivå för inrättningarna på förvaltningsområdet, men indexen har inte ännu blivit klara på grund av organisationsomläggningarna på förvaltningsområdet och redovisningssystemens bristfällighet. Om förvaltningsområdets lönsamhet har inte gjorts en motsvarande kalkyl. Förvaltningsområdets sammanräknade omkostnader steg mellan åren 2005–2008 reellt med ca åtta procent. Mellan inrättningarna rådde stora skillnader i kostnadernas förändringar. Förändringarna avspeglar åtminstone delvis förändringarna i inrättningarnas uppgifter.

Centrala stödfunktioner på förvaltningsområdet är ekonomi- och personalförvaltningen, informationsförvaltningen, styrningen av personalresurser, upphandlingsfunktionen samt lokalitetsförvaltningen. Trots att för stödfunktionerna i princip svarar ledning-

en för envar inrättning, har ministeriet till uppgift att styra och koordinera ordnandet av stödfunktionerna på hela förvaltningsområdet. I de flesta stödfunktioner har ministeriet utvecklat fungerande verktyg för styrningen. Klarast har man eftersträvat styrning av ekonomi- och personalförvaltningen, informationsförvaltningen samt personalresurserna.

Ett särdrag på SHM:s förvaltningsområde är att socialskyddets centrala verkställighetsuppgifter står utanför ministeriets styrningsmakt; social- och hälsovårdstjänsterna ordnas i kommunerna och för utkomstskyddet sörjer i huvudsak Folkpensionsanstalten och arbetspensionsanstalterna. Andra aktörer utanför den direkta statsförvaltningen är Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt, Pensionsskyddscentralen, Penningautomatförbundet samt Arbetshälsoinstitutet. Ministeriets styrningsrelation till dessa aktörer inom socialskyddet varierar stort. Ministeriets styrning av de av kommunerna ordnade social- och hälsovårdstjänsterna har granskats vid flera av revisionsverket utförda revisioner; kritik har riktats särskilt mot de utvecklade verktygen i informationsstyrningen och den svaga styrningsförmågan. Ministeriet har betonat utvecklandet av informationsstyrningen särskilt som en uppgift för Institutet för hälsa och välfärd. Folkpensionsanstalten är i sin verksamhet en självständig pensionsanstalt som övervakas av riksdagen, och ministeriet styr eller övervakar inte dess verksamhet. I praktiken styrs ändå verkställigheten av den detaljerade förmånslagstiftningen. Trots Folkpensionsanstaltens självständiga ställning har man på tjänstemannanivå ansett att informationsutbytet mellan ministeriet och anstalten är tillräckligt.

På förvaltningsområdet har pågått flera omfattande verksamhetsprogram. Förhållandena mellan programmen och den helhet de utgör är inte utifrån sett klara, vilket försva-

gar programmens funktionsduglighet som självständigt verktyg för informationsstyrningen. Anledningarna till att programmen har påbörjats varierar: motivet för en del program är snarare koordination mellan förvaltningsområdena eller inom förvaltningsområdet, varvid programmens funktionsduglighet bör bedömas ur ett annat perspektiv än som en del av informationsstyrningen. Innehållsmässigt sågs inte motstridighet mellan programmen.

Rapportering

Revisionsfrågorna angående rapporteringen var, huruvida rapporteringssystemet på förvaltningsområdet är tillräckligt och huruvida rapporteringssystemet har alstrat riktiga och tillräckliga uppgifter om förvaltningsområdets verksamhet, ekonomi och resultat.

Inom ministeriet har systemet för rapportering till ministeriet indelats i tre delar, vilkas tidsspann avviker från varandra: rapportering om anslag, om hur verksamhetsårets målsättningar har uppnåtts samt om hela resultatavtalsperioden. Indelningen är förnuftig från styrningens synpunkt. Rapporteringen om anslagens användning är tillräcklig för ledningens behov. Att rapporteringen om hur verksamhetsårets planer har uppfyllts sker i början av hösten möjliggör ännu omläggningar i verksamheten. Att hela årets verksamhet rapporteras också numeriskt tvingar till att utvärdera också de målsättningar, för vilka inte existerar en specifik färdig indikator.

Vid räkenskapsverken på förvaltningsområdet är bokslutsuppgifterna och deras noter till väsentliga delar rätt uppgjorda. I verksamhetsberättelserna för räkenskapsverken på förvaltningsområdet har förekommit brister i de uppgifter som presenterar den funk-

tionella effektiviteten: år 2007 presenterade fyra räkenskapsverk av sju riktiga och tillräckliga uppgifter om sin funktionella effektivitet. I fråga om tre räkenskapsverk kunde uppgifterna inte betraktas som tillräckliga, emedan de innehöll bland annat på uppskattning grundade kostnader och bristfälliga uppgifter om årsverken.

Social- och hälsovårdsministeriet rapporterar om sitt ansvarsområde till riksdagen med tre lagstadgade rapporter: i bokslutsberättelsen om sin verksamhets resultat, i regeringens åtgärdsberättelse om sina åtgärder och sin verksamhet på basis av riksdagens uttalanden, samt i social- och hälsovårdsberättelsen om tillståndet för och utvecklingen på området för folkhälsan och socialskyddet.

Berättelsernas omfattning och tidsspann avviker avsevärt från varandra: bokslutsberättelsen och åtgärdsberättelsen är komprimerade årsöversikter, social- och hälsovårdsberättelsen för sin del en klart mera omfattande allmän framställning som ges vart fjärde år. Berättelserna behandlas också i riksdagen på olika sätt.

I bokslutsberättelsen för år 2009 rapporterar SHM om sitt resultat i enlighet med strukturen för de strategiska linjedragningarna. Jämfört med budgeten rapporterades emellertid inte om det på regeringsprogrammet baserade temat familjens välfärd som en egen underrubrik. Rapporteringsstrukturen - målsättningarnas förverkligande, åtgärder under berättelseåret och resursanvändningen - var förnuftig och öppnar sig lätt för läsaren. Som åtgärder presenterades närmast åtgärder på ministerienivå, särskilt beredning eller föredragning av författningar samt beredning eller verkställande av riksomfattande program. I berättelsen rapporterades om de flesta av de målsättningar som presenterats i budgetförslaget för år 2008. Att om alla målsättningar inte rapporterades

berodde åtminstone delvis på målsättningsarnas obestämthet. Konstaterandet av redovisningsskyldigheten hämmades av att i berättelsen utfallen inte klart jämfördes med målsättningarna i budgeten. Flera av nyckeltalen i budgeten för år 2008 föreföll på basis av utfallssiffrorna i bokslutsberättelsen att ha varit optimistiskt ställda.

Redovisning och utvärderingssystem

Revisionsfrågan angående redovisning och utvärderingssystem var, huruvida ledningens redovisning och utvärderingssystem är tillräckliga för att alstra riktiga och tillräckliga uppgifter för förvaltningsområdets planering, ledning och rapportering.

Forskningsansvaren i fråga om de på ministeriet ankommande uppgifterna har definierats tämligen täckande i de författningar som gäller ämbetsverken och inrättningarna på förvaltningsområdet. Ansvarerna för den forskning som berör försäkringsverksamheten samt jämställdheten mellan kvinnor och män är på basis av författningarna vagt definierade.

Strukturerna för informationsalstringen på förvaltningsområdet är huvudsakligen i skick.

På förvaltningsområdet har på 2000-talet genomförts ett omfattande projekt i syfte att utvärdera och utveckla förvaltningsområdets informationsstrukturer samt alstringen, rapporteringen och användningen av information. På basis av projektet är förvaltningsområdets informationsstrukturer tämligen goda och projektets förslag till utveckling har delvis förverkligats. Projektet som sådant har avslutats, och ministeriet har inte i användning ett motsvarande strategiskt verktyg för styrning av informationsstrukturerna på förvaltningsområdet. Vid ministeriet är resur-

serna för en centraliserad informationsstyrning synnerligen begränsade.

Ministeriet har definierat objekt för informationsalstring också i sina projekt för utvecklande av resultatstyrningen. I resultatstyrningen har införts ett stort antal nyckeltal och indikatorer. Man har också strävat till att skapa indikatorer för att mäta produktiviteten på organisations- och förvaltningsområdesnivå, men arbetet är ännu delvis på hälft. Kostnadsberäkningen vid inrättningarna på förvaltningsområdet är huvudsakligen tillräcklig för uppföljning och rapportering om deras egen verksamhet, men på förvaltningsområdet finns inte en enhetlig kostnadsstruktur.

På förvaltningsområdet har gjorts ett stort antal utvärderande undersökningar. Mest täckande har utvärderats forskningsinstitutet samt förvaltningsområdets omfattande reform- och utvecklingsprojekt. Också utvärderingar av enskilda funktioner och projekthelheter har gjorts, men deras täckningsgrad kan inte bedömas på basis av denna revision. På basis av en tidigare revision har inte i samtliga fall förelegat en strategisk grund för utvärderingarna, och utvärderingarnas resultat har inte behandlats och påtagligt utnyttjats.

I fråga om redovisningsväsendet finns på förvaltningsområdet inte enhetliga ramar för redovisningen, utan räkenskapsverken alstrar på sitt eget sätt de kostnadsuppgifter som gäller den funktionella effektiviteten. Kostnadsuppgifterna baserar sig med undantag för två räkenskapsverk på efterhandskalkyler, varvid kostnadsuppgifter inte fås under räkenskapsperioden. Uppgifterna i kostnadsberäkningen är emellertid i huvudsak tillräckliga för räkenskapsverkens egen redovisning.

Intern kontroll

I fråga om den interna kontrollen var revisionsfrågan, huruvida den interna kontrollen på förvaltningsområdet är tillräcklig för att säkerställa att förvaltningsområdets uppgifter sköts på ett ändamålsenligt och resultatrikt sätt.

Funktionsdugligheten för den interna kontrollen utvärderas på basis av revisioner hos räkenskapsverken på förvaltningsområdet. I revisionsberättelserna för år 2007 fick endast ett av de sju räkenskapsverken på förvaltningsområdet en anmärkning gällande ordnandet av den interna kontrollen av resultatredovisningen. Däremot har anmärkningar getts åt alla räkenskapsverk om till andra delområden av revisionen anknutna brister i den interna kontrollen, av vilka största delen berörde bokföringen.

Av de sju räkenskapsverken på förvaltningsområdet förekom intern revision vid tre, av vilka endast en hade en intern revisor i huvudsyssla. Vid revisionerna har under senare år inte getts anmärkningar åt räkenskapsverken angående ordnandet av den interna revisionen. Behovet av att organisera

den interna revisionen kan ändras på grund av 2009 års räkenskapsverksreformer.

Utlåtanden om utvärdering och bekräftelse gällande den interna kontrollen har på förvaltningsområdet getts sakenligt. På basis av revisionerna kan utlåtandena och förfarandena vid deras uppgörande till väsentliga delar betraktas som adekvata och de strider inte mot observationerna vid revisionerna. På förvaltningsområdet används som regel en utvärderingsram för intern kontroll och riskhantering som baserar sig på COSO ERM referensramen.

Enligt 66 § i förordningen om statsbudgeten skall ministeriet årligen ge ett motiverat ställningstagande beträffande bokslut som har lämnats av ett räkenskapsverk på dess förvaltningsområde och beträffande de åtgärder som bokslutet och Statens revisionsverks revisionsberättelse ger anledning till. Enligt revisionen har ministeriet gett motiverade ställningstaganden till de bokslut som har lämnats av inrättningarna på dess förvaltningsområde. Ministeriets egna åtgärder med anledning av boksluten och i syfte att förbättra resultatet kan också betraktas som tillräckliga och även i övrigt adekvata.



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.)