



**Statens revisionsverks särskilda berättelse
till riksdagen om revisionen av
statsbokslutet för finansåret 2007
och statens bokslutsberättelse**

B 10/2008 rd



**Statens revisionsverks särskilda berättelse
till riksdagen om revisionen av
statsbokslutet för finansåret 2007
och statens bokslutsberättelse**

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

Edita Prima Ab
Helsingfors 2008

Till riksdagen

Statens revisionsverk har reviderat statsbokslutet samt beskrivningarna av statsfinanserna och statsfinansernas skötsel samt verksamhetens resultat för år 2007, vilka ingår i den bokslutsberättelse vilken såsom i grundlagens 46 § avsedd berättelse har getts

till 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 26 maj 2008

Generaldirektör Tuomas Pöysti

Överdirektör Marjatta Kimmonen

Huvudsakligt innehåll

Statens revisionsverk konstaterar att statsbokslutet för år 2007 kan fastställas.

Uppgifterna i statsbokslutet om de samhällseliga verkningarna ger inte till alla delar riktiga och tillräckliga uppgifter om det, hur väl de för allokeringen av statens resurser uppställda samhällspolitiska målsättningarna har uppnåtts. Användbarheten för de i bokslutsberättelsen givna uppgifterna har förbättrats under senare år, men alltså svarar en betydande del av uppgifterna inte på bästa möjliga sätt mot riksdagens och regeringens behov.

Med tanke på resultatuppgifternas samt utvärderingsuppgifternas användbarhet är det väsentligt, att riksdagen och statsrådet, som svarar för beslutsfattandet gällande den offentliga finansieringens inriktning och nivå, närmare skulle definiera vilka de väsentliga frågor är om vilka behövs vid rätt tidpunkt given och tillräcklig rapportering och uppföljande information.

På basis av revisionen av resultatrapporteringen om ramförfarandet i statsfinanserna och finanspolitiken kan fastslås, att utgiftsregeln för valperioden 2003–2007 höll till sina väsentliga delar. Utgiftsnivån för år 2007 samt budgeten för år 2008 håller sig efter den första tilläggsbudgeten inom ramar för valperioden 2007–2011. År 2008 har transparensen för rambeslutet om statsfinanserna förbättrats, men i öppenheten för rambeslutet om statsfinanserna samt i rapporteringen om finanspolitikens resultat finns ännu behov av utvecklande och klargörande. Brister i tillförlitligheten och tillräckligheten för de uppgifter som har getts om fullmakter och statens olika ansvarsförbindelser

utgör en risk också för den rapportering som behandlar finanspolitikens verkningar.

Observationerna vid revisionen av styrningssystemen på jord- och skogsbruksministeriets och undervisningsministeriets förvaltningsområden lyfter fram det, att det för styrningssystemens funktion är av betydelse att måluppställandet och rapporteringen av resultatuppgifter sker som en sammanhängande helhet. I och med budgetreformen har måluppställandet fått större stringens.

Utvärderingsinformation utnyttjas inte tillräckligt i budgeteringen, trots att med jämna mellanrum gjorda utvärderingar kan vara ett bra sätt att förbättra den offentliga ekonomins kvalitet och effektivitet. Förekommande problem är, att planeringen av utvärderingarna inte är klar, ansvar för koordineringen av utvärderingarna har inte tilldelats och efterfrågan på utvärderingsinformation är passiv. Statsrådets kansli och finansministeriet (statsrådets controller) borde i samarbete bereda konkreta åtgärder för att definiera ansvaret för en tväradministrativ utvärderingsverksamhet.

Budgeteringen borde basera sig på en realistisk uppfattning om resursbehovet samt på pengarnas faktiska användningsändamål. Enligt revisionsverkets uppfattning borde underhållet av bannätet inte finansieras i tilläggsbudgeter, utan finansieringen borde dimensioneras i den ordinarie budgeten på grundval av långsiktig planering och skötseln av den infrastrukturella egendomen. Fortgående verksamheter såsom aktiviteter inom hälsofrämjande borde inte finansieras med projektfinansiering.

Innehåll

1	Revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för år 2007	9
2	Iakttagandet av budgeten och de centrala bestämmelserna om den	11
3	Uppgifter om samhälleliga verkningar i bokslutsberättelsen	13
	3.1 Revisionens utförande och metoder	13
	3.2 Huvudsakliga observationer vid revisionen	14
	3.3 Till särskilda teman anknutna observationer vid revisionen	15
	3.4 Användbarheten för informationen om verkningarna	17
	3.5 Revisionsverkets ställningstaganden	19
4	Ramförfarandet i statsfinanserna och rapporteringen om finanspolitiken	20
	4.1 Revision av finanspolitikens verkningar och ramförfarandet i statsfinanserna 2007-2011	20
	4.1.1 Iakttagandet av ramarna under valperioden 2003-2007	20
	4.1.2 Tillämpningen av ramarna för statsfinanserna i budgeten för år 2008 och under valperioden 2007-2011	21
	4.1.3 Ramförfarandets transparens år 2008	22
	4.1.4 Uppgifterna om statens ekonomiska ställning och den offentliga ekonomins hållbarhet	23
	4.2 Uppgifterna om skattestöd	25
5	Styrningssystemen på förvaltningsområdena	26
	5.1 Styrningssystemet på jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	27
	5.1.1 Målsättningarna i budgetförslaget	27
	5.1.2 Rapporteringen i statens bokslutsberättelse	28
	5.1.3 Ställningstaganden till styrningssystemet	29
	5.2 Styrningssystemet på undervisningsministeriets förvaltningsområde	33
	5.2.1 Styrningssystemet	33
	5.2.2 Motiveringar och resultatmål i budgetförslaget	34

5.2.3	Resultatrapporteringen	35
5.2.4	Ställningstaganden till styrningssystemet	37
6	Användning av utvärderingsuppgifter i budgeteringen	38
6.1	Utvärderingar och den offentliga ekonomins kvalitet	39
6.2	Resultatinriktad budgetering och redovisningsskyldighet	40
6.3	Bedömning av verkningarna av finansieringen av forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet	42
6.4	Utvärderingarna och beslutfattandet i riksdagen samt i statsrådet	43
6.5	Orsaker till bristerna i utvärderingsverksamheten och i utnyttjandet av utvärderingsdata	44
6.6	Bedömning av Europeiska unionens ramprogram för forsknings- och utvecklingsverksamheten	46
6.7	Jämförelse mellan Europeiska unionens och Finlands utvärderingsverksamhet	48
6.8	Utnyttjandet av utvärderingsdata i programmen för EU- och regional utveckling samt för hälsofrämjandet	49
6.9	Revisionsverkets rekommendationer för förbättring av utvärderingsverksamhetens effektivitet	51
7	Observationer gällande budgeteringen	53
7.1	Underhållet av bannätet	54
7.1.1	Budgeteringsförfarandets funktionsduglighet	54
7.1.2	Balansvärdenas deskriptivitet	54
7.1.3	Underhållets målsättningar och uppföljningen av hur de har förverkligats	55
7.1.4	Målsättningar som används i resultatstyrningen	55
7.1.5	Begreppen i banhållningen	56
7.1.6	Underhållets målsatta nivå	56
7.1.7	Inriktningen av underhållets resurser	57
7.2	Projekt som verkställs med anslaget för hälsofrämjande verksamhet och förfarandet vid budgeteringen av anslaget	58
7.2.1	Finansieringen av verksamheter av kontinuerlig art med anslaget för hälsofrämjande verksamhet	58
7.2.2	Klarheten för anslagets användningsändamål	58

1 Revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för år 2007

Statens revisionsverk ger denna revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för finansåret 2007. Revisionen har utförts av ledande revisor 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.

Statens bokslutskalkyler och noter har uppgjorts på det sätt förordningen om statsbudgeten förutsätter.

I uppgifterna i Bilaga 12 (Statliga borgensförbindelser och statsgarantier och andra

ansvarsförbindelser) ingår felaktigheter och risker av felaktigheter. Enligt den uppfattning som uppstått vid revisionen ger bilagan inte en riktig och tillräcklig bild av volymen för alla de väsentliga ansvarsförbindelser som hör till dess innehåll. Till övriga delar har bilageuppgifterna uppgjorts på det sätt som förutsätts i förordningen om statsbudgeten.

Statens centralbokföring har ordnats i enlighet med förordningen om statsbudgeten.

På basis av revisionen fästes uppmärksamhet vid följande på statsbokslutet inverkan- de brister som 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. Vid revisionen av räkenskapsverken har dessutom framkommit förfaranden, som inte i fråga om användningen av fullmakt och säkrandet av fullmaktens användningstid svarar mot principerna i 10 § i lagen om statsbudgeten.

- 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.

Enligt 21 § i lagen om statsbudgeten skall ämbetsverken och inrättningarna i bokslutet ge riktiga och tillräckliga uppgifter om

hur budgeten har följts och om ämbetsverkets och inrättningens intäkter och kostnader och ekonomiska ställning. Vid revisionerna år 2007 har konstaterats, att de i 65 § i förordningen om statsbudgeten avsedda ämbetsverk, vilka enbart utarbetar en verksamhetsberättelse, inte presenterar ovan nämnda uppgifter.

Vid revisionerna av räkenskapsverken har fästs uppmärksamhet också 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 bokslutets bilaga 12 (Statliga borgensförbindelser, statsgarantier samt övriga ansvarsförbindelser).

Revisionsverkets ställningstagande till bokslutets fastställbarhet

Statsbokslutet för år 2007 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 118 räkenskapsverk och övriga ämbetsverk och inrättningar, utgör med beaktande av väsentlighetsprincipen inte ett hinder för fastställande av statsbokslutet.

Helsingfors den 26 maj 2008

Generaldirektör Tuomas Pöysti

Ledande redovisningsrevisor Sari Lakka

2 Iakttagandet av budgeten och de centrala bestämmelserna om den

För finansåret 2007 gavs revisionsberättelser om 84 räkenskapsverk som gör upp ett bokslut som innehåller de bokslutskalkyler som avses i 63 § förordningen om statsbudgeten, samt om 34 sådana ämbetsverk och inrättningar som inte gör upp bokslutskalkyler, men som hade att utarbeta en i förordningens 65 a § avsedd verksamhetsberättelse.

För finansåret 2007 konstaterades hos 42 räkenskapsverk och 12 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 2006 ingick ett negativt ställningstagande till lagenligheten i 50 räkenskapsverks revisionsberättelser. Jämförande uppgifter för tre år och fördelningen enligt förvaltningsområde presenteras i nedanstående tabell.

Det totala antalet ämbetsverk som har fått ett negativt ställningstagande till lagenligheten har ökat jämfört med år 2006. Förändringen mellan åren 2005 och 2006 föranleddes huvudsakligen av att den i lagen om statsbudgeten ingående bestämmelsen om resultatredovisningens ordnande då för första gången tillämpades fullt ut i utvärderingen av redovisningens beskaffenhet. Jämförbarheten mellan uppgifterna för år 2006 och 2007 påverkas av att revisionsberättelser 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 22 ämbetsverk. Brister i andra uppgifter som

	REVISIONSBERÄTTELSE	NEGATIVA STÄLLNINGSTAGAN-		
	ÅR	DENTILL LAGENLIGHETEN ÅR		
	2007	2005	2006	2007
Republikens presidents kansli	1			
Statsrådets kansli	1		1	1
Utrikesministeriets förvaltningsområde	1	1	1	1
Justitieministeriets förvaltningsområde	2		2	2
Inrikesministeriets förvaltningsområde	20	4	1	6
Försvarsministeriets förvaltningsområde	3	1	2	2
Finansministeriets förvaltningsområde	6	2	1	2
Undervisningsministeriets förvaltningsområde	27	14	23	21
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	9	2	2	2
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	10	3	3	4
Handels- och industriministeriets förvaltningsområde	27	5	11	10
Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde	7	5	2	2
Arbetsministeriets förvaltningsområde	1		1	1
Miljöministeriets förvaltningsområde	3			
	118	37	50	54

gällde den funktionella effektiviteten och ordnandet av resultatredovisningen ledde till anmärkningar åt 31 ämbetsverk. Att resultatredovisningen har ordnats är en förutsättning för att i synnerhet uppgifter om den funktionella resultatet skall kunna lämnas i bokslutet.

De näst viktigaste gruppen utgjordes av fel som gällde användningen av i budgeten beviljat anslag. Dessa var antingen med anslagets användningsändamål förknippade fel eller sådana fel i utgifternas hänförelse till finansåret, vilka de facto också innebär att anslagets användningstid förlängdes. Felaktigheter som anknöt till användningen av fullmakt och brister i fullmaktsuppföljningen ledde till ett negativt ställningstagande till lagenligheten i revisionsberättelsen för 11 ämbetsverk. Bristerna gällde i allmänhet verifieringen av fullmaktens användning och användningstiden på det sätt som förutsätts i 10 § i lagen om statsbudgeten.

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 hälften av användningen

av statens medel 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.

Vid revisionen har också uppmärksamats behandlingen av en del långfristiga avtal i budgeten och boksluten. I fråga om långfristiga hyresavtal borde förfarandena förenhetligas redan i budgeteringsskedet så, att frågan om behövligheten av fullmakt och fullmaktens belopp skulle avgöras på samma sätt. Också det långfristiga avtalets värde och de av avtalet orsakade utgifterna borde definieras i bokslutet under iakttagande av samma principer.

3 Uppgifter om samhällseliga verkningar i bokslutsberättelsen

3.1 Revisionens utförande och metoder

Revisionen av resultatuppgifterna i statens bokslutsberättelse för år 2007 har i främsta rummet inriktats på en revision av de uppgifter som har getts om samhällseliga verkningar. Med samhällseliga verkningar avses i vilken grad de för samhällspolitiken uppställda målsättningar har uppnåtts, dvs. hur de med verksamheten eftersträvade samhällseliga verkningarna har förverkligats.

Funktionella resultatuppgifter har huvudsakligen avgränsats utanför revisionen, emedan de funktionella resultaten rapporteras mera detaljerat i ämbetsverkens och inrättningarnas verksamhetsberättelser än i bokslutsberättelsen. Uppgifterna om det funktionella resultatet och särskilt de uppgifter som rapporterats om det funktionella resultatet är föremål för den av Statens revisionsverk gjorda revisionen av statens ämbetsverk och inrättningar. Statens revisionsverk rapporterar sammanfattande uppgifter om revisionen av uppgifterna om det funktionella resultatet i sin berättelse till riksdagen

om sin verksamhet och om de viktigaste observationerna vid revisionerna för finansåret 2007. Bokslutsberättelsens uppgifter om verkningar har granskats genom att de har jämförts med de revisionsobservationer som gjorts i de revisionsberättelser och uppföljningsrapporter som revisionsverket har gett åren 2005–2008. Som kompletterande material har använts bl.a. av revisionsverket givna utlåtanden samt de förvaltningsområdesvisa riskanalyser som revisionsverket årligen gör för eget bruk.

De uppgifter om verkningar, vilkas riktighet och tillräcklighet inte har kunnat revideras med en jämförelse av uppgifterna med observationerna i revisionsberättelserna och uppföljningsrapporterna, har vid denna revision analyserats ur perspektivet för informationens användbarhet. Vid analysen har kartlagts de omständigheter eller bakgrundsfaktorer, som försvårar eller hindrar att den i bokslutsberättelsen presenterade informationen om verkningar utnyttjas.

3.2 Huvudsakliga observationer vid revisionen

De allmänna problemen och bristerna i de givna uppgifterna om verkningar är oförändrade.

Vid revisionerna åren 2005 och 2006 av uppgifterna om verkningar observerades i de skilda ministeriernas uppgifter om verkningar av verksamheten på området eller av särskilda teman, eller i presentationen av dem, liknande allmänna brister och problem. Med avseende på dem har ingen förbättring inträffat i bokslutsberättelsen för år 2007.

Missförhållanden som försämrar användbarheten och tillförlitligheten för uppgifterna om samhälleliga verkningar är alltjämt att sambanden mellan orsak och verkan förenklas i övermått, att de begrepp som används är odefinierade eller mångtydiga, att negativa eller skadliga verkningar förbises, missförhållanden som gäller mätare och nyckeltal samt att verkningar som inträffat i verksamhetsomgivningen eller som beror på annat än de egna åtgärderna inte beaktas.

3.3 Till särskilda teman anknutna observationer vid revisionen

Det regionala transportstödet verkningar och funktion

Det i handels- och industriministeriets avsnitt (bokslutsberättelsens kapitel 16) som särskilt tema rapporterade "Det regionala transportstödet verkningar och funktion" svarar väl mot den i Statens revisionsverks revisionsberättelse (57/2003) och vid uppföljningen uppkomna bilden av det regionala transportstödet verkningar, både till den del som stödsystemet alstrar de eftersträva- de verkningarna, och till den del som det inte alstrar sådana,

Organiserad brottslighet

I det i inrikesministeriets avsnitt (bokslutsberättelsens kapitel 10) rapporterade särskilda temat "Organiserad brottslighet" är uppgifterna om verkningar knappt hållna och en granskning av det tväradministrativa myndighetssamarbetet saknas.

Vid Statens revisionsverks revision av samarbetet mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet (det s.k. PTG-samarbetet, revisionsberättelse 145/2007) observerades, att dessa myndigheter har endast litet av resultatmål och mätare som anknyter till bekämpningen av allvarlig och internationell brottslighet. I synnerhet de mätare som gäller verkningarna behöver utvecklas. Enligt revisionen borde man i uppföljningen av verksamheten satsa på att utveckla mätare som beskriver resultat och verkningar i bekämpningen av allvarlig, internationell och organiserad brottslighet. Att mätarna är out-

vecklade försvårar väsentligt uppföljningen och rapporteringen av verkningarna också i bokslutsberättelsen.

Statens IT-verksamhet och förnyelsen av den

I det i finansministeriets avsnitt (bokslutsberättelsens kapitel 12) som särskilt tema rapporterade "Statens IT-verksamhet och förnyelsen av den" har alltför mycket fokuserats på att beskriva projekt och åtgärder och att förutspå positiva trender.

I avsnittet om kundinriktade elektroniska tjänster har som statsförvaltningens lösning på identifieringstjänst presenterats VETUMA-tjänsten, men inte ägnats uppmärksamhet åt att de s.k. massförvaltningsmyndigheterna använder en annan tjänst för identifiering. Folkpensionsanstalten, arbetsministeriet och Skattestyrelsen skaffade sig redan år 2003 Tunnistus.fi tjänsten för eget bruk. Antalet identifieringstransaktioner i tjänsten var år 2007 över 100 gånger större än i VETUMA-tjänsten. Revisionsverket har i sin revision (161/2008) om utvecklandet av identifieringstjänster konstaterat, att identifieringstjänsterna har utvecklats överlappande, utan koordinering och delvis i strid med statens IT-strategi. Finansministeriet har understrukit utvecklandet av kundinriktade elektroniska tjänster, men vid revisionen konstaterades att identifieringstjänsterna inte har utvecklats kundinriktat utan datateknikinriktat, i främsta rummet under beaktande av myndigheternas behov.

I avsnittet om samverkan har berättats om

hur helhetsarkitekturen har planerats och utvecklat i statsförvaltningen. Statens revisionsverk har gett ett utlåtande (290/31/07) åt finansministeriet om utredningen "Planeringen av helhetsarkitekturen i statsförvaltningen", som i fråga om år 2007 är ett konkret resultat på åtgärdsområdet för samverkan. I utlåtandet fästes uppmärksamhet vid, att i arkitekturutredningen inte har uppskattats de kostnader som uppkommer av de där ställda förslagen. Revisionsverket understök, att för projektet bör göras upp en tillförlitlig och motiverad kostnadskalkyl före beslut om dess fortsättning fattas, i synnerhet emedan projektets första skede redan har ställt sig synnerligen dyrt i förhållande till kvaliteten hos det uppkomna resultatet. Revisionsverket bedömde, att i fortsättningen kan en kostnadsstegring betraktas som en avsevärd risk med projektet, i synnerhet om utgångspunkten för projektet alltför är en verksamhetsmodell som i avsevärd omfattning stöder sig på konsulttjänster. Revisionsverket anser det vara oroväckande, att det arbete som gäller utvecklandet av IT-verksamheten i den statliga och hela offentliga förvaltningen, trots att styrningsmekanismer existerar utförs överlappande och utan att den synergifördel som fås av projekten tas till vara.

I det avsnitt som behandlar gemensamma informationssystem har kort berättats, att på området för utvecklingsprogrammet Gemensamma informationssystem hörde till finansministeriets ansvar dokumenthanterings- och arkiveringsprojektet (VALDA) samt projektet för identifiering av tjänsteman och hantering av användarrätter (VIRTU). Statens revisionsverk har gett ett utlåtande (292/31/07) om slutrapporten från VALDA-projektets förundersökning. Revisionsverket ansåg i sitt utlåtande att VALDA-förundersökningsrapporten var alltför snäv som utredning, eme-

dan den av statsförvaltningens ca 120 ämbetsverk omfattade endast tio ämbetsverk och av de myndigheter som handhar massförvaltningsuppgifter saknades i utredningen bl.a. Skattestyrelsen och Folkpensionsanstalten. I förundersökningsrapporten observerades dessutom ett flertal sakfel. Enligt revisionsverkets uppfattning kan den presenterade kostnadskalkylen över projektet inte heller tas som grund för beslut om de stora investeringarna i systemet på grund av brister i kalkylerna. Revisionsverket föreslog för finansministeriet, att man inte skall börja fatta beslut på basis av VALDA-projektets rapport före en omfattande och grundlig kartläggning av behoven. Finansministeriet har emellertid inte beaktat revisionsverkets åsikt i sina beslut angående projektets fortsättning.

Uppgifterna om verkningarna av Europeiska unionens strukturfondsprogram

I statens bokslutsberättelse för år 2006 framfördes sammanfattat de viktigaste uppgifterna om Europeiska unionens strukturfondsprogram finansiering och verkningar under programperioden 2000–2006. En sammanfattande rapport om verkningarna presenterades första gången i bokslutsberättelsen för år 2006. I bokslutsberättelsen för år 2005 granskades verkningarna av strukturfondernas verksamhet i ministeriernas egna kapitel. I statens bokslutsberättelse för år 2007 har man återgått till praxis före år 2006 sålunda, att strukturfondernas verksamhet granskas splittrat i de ministeriespecifika kapitlen. Detta försämrar klart rapporteringen om verkningarna av strukturfondernas verksamhet.

Resultatuppgifterna från Forststyrelsen

I sin revisionsberättelse gällande Forststyrelsen "Forststyrelsen – affärsverk och naturskyddare styrda av miljöministeriet" 162/2008 konstaterades, att jord- och skogsbruksministeriets och miljöministeriets rapportering till riksdagen i statens bokslutsberättelse om hur de för Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter godkända målsättningarna har uppnåtts har varit synnerligen knapphändig åren 2003–2006. I kapitlet om jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde har man ofta endast meddelat, att målsättningarna har uppnåtts och beskrivit någon enskild åtgärd, och i texten har inte hänvisats till de offentliga förvaltningsuppgifter som styrs av miljöministeriet. I miljöministeriets kapitel har inte behandlats Forststyrelsens naturskyddsarbete, eller det att naturskyddsuppgifterna utgör en del av den helhet som Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter bildar.

I bokslutsberättelsen för år 2007 är jord- och skogsbruksministeriets rapportering något mera omfattande än tidigare, men som helhet betraktat alltför snäv. Miljöministeriets rapportering är klar mera täckande än tidigare och där har på ett ställe sammanställts

de offentliga förvaltningsuppgifter som sköts av Forststyrelsens naturtjänster. I miljöministeriets avsnitt har också hänvisats till en tillgänglig utvärderingsrapport om effektiviteten i och verkningarna av skötseln av Finlands naturskyddsområden.

Revisionsverket anser, att riksdagen inte för närvarande får tillräcklig rapporteringsinformation till stöd för sina styrningsbeslut om hur målsättningarna förverkligas. Åt riksdagen borde i statens bokslutsberättelse ges mera information om Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter och deras verkningar, så att rapporteringen i statens bokslutsberättelse utgör en klar motpol till det dokument där målsättningarna uppställs, dvs. statsbudgeten. I rapporteringen borde ägnas större uppmärksamhet än för närvarande åt de offentliga förvaltningsuppgifterna som helhet och inte enbart åt enskilda åtgärder eller uppgifter.

En betydande del av statens mark- och vattenegendom, till sitt balansvärde ca 3,5 miljarder euro, förvaltas och handhas av ett affärsverk som hör till ekonomin utanför statsbudgeten. En adekvat uppföljning av statsfinanserna som helhet förutsätter, att om denna egendom och skötseln av den rapporteras noggrannare än för närvarande i statens bokslutsberättelse.

3.4 Användbarheten för informationen om verkningarna

Mångfalden i och omfattningen av de ärenden som skall rapporteras berättelsens knapphändighet i fråga om enskilda ärenden samt strävan till extrem koncentration förefaller att minska på bokslutsberättelsens informationsvärde.

Å andra sidan förekommer i berättelsen alltjämt för mycket av beskrivningar av saker och åtgärder samt uppräknings av insatser och utfall. I samband med beskrivningarna och de statistiska data presenteras inte någon analys eller bedömning av förändringen, hur målsättningarna för utvecklingen riktats eller om orsakerna till icke önskade trender. Granskningen borde fokuseras på verkningarna, men nyckeltal eller beskrivningar som kan betraktas som egentliga indikatorer på eller uppgifter om verkningarna förekommer litet.

Den grundläggande logiken för rapporte-

ringen (målsättningar → verksamhet → resultat → verkningar) förefaller nu inte att tillräckligt ha styrt utarbetandet av texterna i berättelsen. Enskilda faktas anknytning till målsättningarna förblir oklar, när målsättningarna eller hur de har uppnåtts inte omnämns. Då är det svårt att tolka också relevant information. Också i planerings- och uppföljningsdokumentens systematik förekommer brister. Målsättningarna har presenterats i bokslutsberättelsen enligt en annan logik än i budgetförslaget, eller så har använts olika nyckeltal.

Tillgänglig utvärderande information har just inte utnyttjats i bokslutsberättelsen och hänvisningar till utvärderingsresultat har inte gjorts. Till utvärderingarna och utnyttjandet av dem anknutna frågor och problem har behandlats närmare i kapitel 6 i denna särskilda berättelse.

3.5 Revisionsverkets ställningstaganden

På basis av revisionen har den allmänna nivån för uppgifterna om verkningar och presentationen av dem inte förbättrats från tidigare år, utan många problem och brister som har noterats redan i bokslutsberättelserna för åren 2005 och 2006 förekommer alltjämt.

Processerna för alstrande och behandling av den information som behövs för berättelsen och uppgörandet av och ställningen för bokslutsberättelsen förefaller inte ännu att

tillräckligt stöda och säkerställa alstrandet och framförandet av en god och användbar information om verkningarna.

De uppgifter om verkningar som presenterats i statens bokslutsberättelse för år 2007 ger inte på önskat sätt i koncentrerad och jämförbar form en helhetsbild av hela statsförvaltningens, och inte olika förvaltningsområdets, samhälleliga verkningar eller deras utveckling.

4 Ramförfarandet i statsfinanserna och rapporteringen om finanspolitiken

4.1 Revision av finanspolitikens verkningar och ramförfarandet i statsfinanserna 2007–2011

Statens revisionsverk har, i enlighet med rekommendationer som har getts av revisionsmyndigheternas internationella organisation INTOSAI, inlett en revision av ramförfarandet i statsfinanserna som utgör en del av en mera omfattande granskning av faktabasen för den finanspolitiska beredningen och beslutsfattandet samt av finanspolitikens verkningar. Granskningen av finanspolitikens faktabas och verkningar, och som en del av detta granskningen av ramförfarandet i statsfinanserna, innebär en granskning av statsfinansernas skötsel.

Föremål för revisionen är funktionsdugligheten för, tillämpningen av och verkningarna av ramförfarandet i statsfinanserna som ett verktyg för behärskandet av finanspolitiken, samt riktigheten och tillräckligheten för de uppgifter om detta som regeringen ger till riksdagen. I revisionen inkluderas rambeslutet under valperioden 2007–2011, budgetförslaget och budgeterna jämte beredningsmaterial samt boksluten. Resultaten av revisionen blir klara och offentliggörs som en helhet år 2010 som en särskild revisionsberättelse och rapporteras då också till riksdagen.

Revisionen av finanspolitikens faktabas och verkningar anknyter till revisionen av statens bokslutsberättelse och statsbokslutet, vilka är permanenta revisionsobjekt för Statens revisionsverk. Statens revisionsverk inkluderar årligen de viktigaste observationer-

na vid den kontinuerliga revisionen av ramförfarandet i statsfinanserna och finanspolitikens faktabas och verkningar i den särskilda berättelse som ges till riksdagen om revisionen av statens bokslutsberättelse.

Utgångspunkten för revisionen av ramförfarandet i statsfinanserna och finanspolitikens verkningar är de under valperioden 2007–2011 gjorda rambesluten om statsfinanserna och statsbudgeterna. Statsrådets 25.5.2007 i enlighet med statsminister Matti Vanhanens II regerings program fattade beslut om reviderade ramar för statsfinanserna 2008–2011 är det första egentliga rambeslutet under den period som skall tas till granskning, och budgeten för år 2008 (vilken utfall beskrivs av det bokslut som färdigställs på våren 2009) är den första budgeten som tas till granskning, varför revisionen i detta skede har kunnat utföras endast i begränsad omfattning.

4.1.1 Iakttagandet av ramarna under valperioden 2003–2007

Regeringen har till uppgift att rapportera om hur de finanspolitiska målsättningarna har uppnåtts. Emedan ramarna för statsfinanserna är en väsentlig del av det stävande av statens utgifter som behövs för att uppnå de finanspolitiska målsättningarna och ett vik-

tigt statsfinansiellt styrningsmedel, hör till rapporteringen om finanspolitikens verkningar också information om hur ramarna har tillämpats och om eventuella avvikelser som gjorts i utgiftsnivån enligt ramarna.

I bokslutsberättelsen för år 2007 rapporterar regeringen om hur ramarna har iakttagits. Enligt bokslutsberättelsen har den utgiftsnivå som realiserats i den ordinarie budgeten för år 2007 varit i enlighet med den utgiftsram som år 2003 har beslutats för valperioden. Under finansåret godkändes dessutom fyra tilläggsbudgeter, i vilka utgifterna ökades med totalt 369 miljoner euro. Tilläggsbudgeterna gavs i huvudsak under följande valperiod, varför enligt bokslutsberättelsen utgiftsramen för valperioden 2003-2007 inte längre begränsade dem. De finanspolitiska målsättningar som gäller balans i statsfinanserna och en minskning av statsskuldens andel av bruttonationalprodukten har enligt bokslutsberättelsen likaså uppnåtts.

På basis av revisionen kan den i bokslutsberättelsen framförda allmänna bedömningen av hur ramarna har iakttagits samt hur målsättningen om balans i statsfinanserna och minskad statsskuld betraktas som korrekt. I fråga om iakttagande av ramarna bör i fråga om valperioden 2003-2007 konstateras, att i statens bokslutsberättelser, i regeringens budgetförslag och i rambesluten om statsfinanserna har de priskorrigeringar som gjorts i de statsfinansiella ramarna och de justeringar som beror på ändringar av budgetens struktur inte presenterats på ett transparent sätt. Finansministeriet har också framfört detta i en rapport från en expertarbetsgrupp som innefattar en utvärdering av ramförfarandet i statsfinanserna (finansministeriet 5a/2007).

En väsentlig omständighet med tanke på utgiftsnivån i statsekonomin på medellång sikt är utvecklingen av volymen för de full-

makter som beviljats i budgeten. Enligt statsbokslutet för år 2007 orsakar de i 2007 års budget och under tidigare år beviljade fullmakterna under kommande finansår utgifter på 10,87 miljarder euro och efter år 2010 2,86 miljarder euro, när motsvarigt det totala beloppet av utgifter som beror på fullmakter var 8,95 miljarder euro i bokslutet för år 2006. Det totala beloppet av utgifter som beror på fullmakter har ökat nominellt med 21,5 procent. Med beaktande av de utgifter som berörs av fullmakterna och bruttonationalproduktens allmänna prisutveckling är den reella ökningen ca 19 procent. De utgiftstryck som riktas mot kommande år och valperioder begränsar det ekonomiska rörelseutrymmet och möjligheterna till beslutsfattande.

Det av fullmakterna och av andra förbindelser och beslut orsakade utgiftstrycket på kommande år, och samtidigt riksdagens och regeringens inskränkta faktiska beslutsmakt under valperioden, beskrivs klart av utvecklingen av investeringar i trafikinfrastrukturen¹. Enligt statsrådets trafikpolitiska redogörelse har de regeringar som föregått statsminister Matti Vanhanens regering påbörjat eller beslutat att påbörja ca 25 trafikinvesteringar, vilkas sammanlagda kostnader är ca 3,1 miljarder euro. Av dem uppkommer under valperioden 2007-2011 kostnader på ca 1,5 miljarder euro och senare ca 1,1 miljarder euro. Utgifterna för pågående och avslutade trafikinvesteringar under valperioden 2007-2011 är ca 400 miljoner euro.

¹ Förbindelserna behandlas nedan i avsnitt 4.1.4

4.1.2 Tillämpningen av ramarna för statsfinanserna i budgeten för år 2008 och under valperioden 2007–2011

Ramförfarandet i statsfinanserna har fått anslutning på bred politisk front, vilket utgör grunden för hela ramförfarandet och tryggar finanspolitikens resultat, om måluppställandet är förnuftigt med tanke på statsfinansernas skötsel.

Det ramförfarande som i Finland för närvarande tillämpas i statsfinanserna är enligt revisionsverkets uppfattning tydligt till sina grunder och förfaranden, när det jämförs med de fleråriga finanspolitiska regler och målsättningar som är i bruk i olika länder. I Finland baserar sig statsekonomins ramar på en enkel utgiftsregel. På så sätt är ramssystemet också mera oberoende av konjunkturcykler än de system som är knutna till balans i den offentliga ekonomin, och därigenom också av prognoser gällande konjunkturer och skatteintäkter.

Vid den revision av ramförfarandet som görs av Statens revisionsverk utvärderas hur ramarna har omvandlats till kalkyler som används vid beredningen av budgeten, och i vilken utsträckning regeringens budgetförslag och den egentliga budgeten motsvarar de maximinivåer som har framförts i ramarna för statsfinanserna. För detta ändamål har vid revisionsverket gjorts en egen ramkalkyl, där budgetförslaget och budgeten har jämförts med ramen enligt rambeslutet om statsfinanserna. På basis av kalkylen vid revisionen har man vad storleksordningen beträffar till väsentliga delar kunnat nå samma slutsats som finansministeriet om det, att budgetförslaget och budgeten för år 2008 efter den första tilläggsbudgeten håller sig till den i ramarna uppställda utgiftsnivån.

4.1.3 Ramförfarandets transparens år 2008

Vid revisionen har konstaterats att finansministeriet har kompletterat och förbättrat den kalkylering som görs för verifiering av ramarna. Detta gör ramförfarandet mera transparent än tidigare och torde också underlätta den kalkylering som görs vid finansministeriet och uppföljningen av hur ramarna förverkligas. På basis av revisionen kan konstateras, att transparensen i rambeslutet om statsfinanserna har förbättrats från föregående år i samband med rambeslutet 2009-2012 i fråga om indexjusteringarna och delvis de strukturella korrigeringarna. I rambeslutets transparens finns ännu rum för förbättringar.

I det finländska ramssystemet fattas rambeslutet till fasta priser, varvid i ramen och budgetförslaget maximinivå enligt ramen görs av prisförändringar orsakade prisjusteringar. I valperiodens ram och rambeslut görs också s.k. strukturella korrigeringar som beror på ändringar i budgetens struktur.

Finansministeriets ramkalkyler och uppföljning av ramarna baserar sig på uppgifter i budgeterna, ramarna och prognoser. När de indextal som används vid prisjusteringen baserar sig på utgiftens faktiska art, och denna delvis avviker från momentgruppernas antaganden om utgiftens art, skulle ett utnyttjande av uppgifterna i affärsbokföringen ge noggrannare uppgifter om de utgifter som ligger till grund för kalkylerna. T.ex. löne- och hyresutgifternas andel av driftskostnaderna är känd endast på basis av uppgifterna i affärsbokföringen. En på affärsbokföringen baserad bokslutsanalys och finansiell analys är därför ett viktigt kompletterande verktyg när man bedömer motiveringarna till utgiftsnivåerna i statsekonomi och utvecklingstrenderna på längre sikt.

Den specifika presentationen av de strukturella korrigeringsarna har förbättrats jämfört med tidigare rambeslut. Ramen har till denna del jämförts i rambeslutet endast med föregående rambeslut, och de strukturella förändringarna har inte beskrivits närmare i bilagor eller motiveringstexter. Det hade varit klarare att i bilagor och en eventuell separat motiveringspromemoria presentera också sambanden med gällande budget. I statens bokslutsberättelse har inte för år 2007 presenterats närmare uppgifter om de strukturella korrigeringar som har gjorts i ramarna.

Finansministeriet tolkar regeringsprogrammet så, att ramarna för statsfinanserna under valperioden är ett verktyg för föregripande planering, med hjälp av vilket man strävar till att hålla den planerade utgiftsutvecklingen under kontroll. I enlighet med detta jämför finansministeriet de i rambeslutet om statsfinanserna gjorda strukturella korrigeringsarna med det 25.5.2007 fattade justerade rambeslutet, och följer med hur ramarna för statsfinanserna förverkligas genom att jämföra det nya rambeslutet med det föregående, samt genom att jämföra budgetförslaget och budgetens utgifter, ändrade med tilläggsbudgeter, med det gällande rambeslutet. Finansministeriet har på grund av syftet med ramförfarandet inte ansett att en jämförelse med utfallet enligt bokslutet behövs.

Enligt revisionsverkets uppfattning ger en jämförelse med utfallet enligt bokslutet, och med den utgiftstrend som bygger på en bokslutsanalys som baserar sig på affärsbokföringen, också viktig ytterligare information om utgiftsutvecklingen i realekonomin och om utgiftstrycket.

4.1.4 Uppgifterna om statens ekonomiska ställning och den offentliga ekonomins hållbarhet

På grund av de egenskaper som kännetecknar statens bokföring och bokslutsrapportering fås inte en tillräcklig bild av statens ekonomiska ställning enbart på basis av statens bokslutskalkyler. På statens ekonomiska ställning inverkar i betydande omfattning också förbindelser som orsakar utgifter under flera år samt olika statliga ansvarsförbindelser.

I bokslutsberättelsen presenteras som kompletterande uppgifter till siffrorna i statsbokslutet uppgifter om volymen för statliga borgensförbindelser och statsgarantier och andra ansvarsförbindelser, samt specificerat en uppgift om volymen för statens pensionsansvar och den del av pensionsansvaret som inte är täckt. Dessa uppgifter kompletterar på ett viktigt sätt den bild som fås av statens ekonomiska ställning.

På basis av den revision som Statens revisionsverket har gjort av statsbokslutet och statens ämbetsverks och inrättningsars bokslut har konstaterats, att bilaga 12 till statsbokslutet om statliga borgensförbindelser och statsgarantier och andra ansvarsförbindelser inte innefattar tillförlitligt och övergripande samtliga fleråriga avtal och förbindelser som orsakar utgifter för staten. Detta beror delvis på brister i instruktionerna om hur bilagan skall göras upp. Motsvarande brister har också konstaterats i de uppgifter som har presenterats om fullmakter. Bristerna i statens bokslutsrapportering kan till denna del också medföra en risk för rapporteringen om finanspolitikens verkningar och de statsfinansiella ramarnas hållbarhet. I statens verksamhet tillämpas mera än tidigare olika slags partnerskaps- och utläggningsavtal samt andra fleråriga avtal. En uppföljning av

de utgifter dessa orsakar staten behövs för att trygga det statsfinansiella beslutsfattandets rörelseutrymme och gestalta statens ekonomiska ställning som helhet.

För utvärderingen av statens ekonomiska ställning och den statliga ekonomins hållbarhet är det väsentligt att också med hållbarhetskalkyler över den offentliga ekonomin uppskatta den utgiftsnivå som under kommande år orsakas av att nuvarande lagstiftning och verksamhets sätt fortsätter, och möjligheten att finansiera den med intäkterna i statsekonomin.

I statens bokslutsberättelse för år 2007 presenterar inte hållbarhetskalkyler över den offentliga ekonomin eller statsekonomin på längre sikt, eller någon annan noggrannare betraktelse av hållbarheten.

Den senaste av finansministeriet offentliggjorda egentliga hållbarhetskalkylen ingår i enlighet med reglerna för Europeiska ekonomiska och monetära unionen och dess stabilitets- och tillväxtpakt i den av statsrådet till Europeiska unionen lämnade uppdateringen av Finlands stabilitetsprogram (finansministeriet 4a/2007). Hållbarhetskalkylen har getts riksdagen för kännedom som EU-utredningsärende (E 114/2007 rd) enligt grundlagens 97 §, och angående den har också getts statsministerns upplysning till riksdagen (SU 4/2007, om uppdateringen av stabilitetspro-

grammet och om de finanspolitiska utmaningarna, 17.12.2007). Den i uppdateringen av stabilitetsprogrammet presenterade hållbarhetskalkylen görs upp enligt en i Europeiska unionen gemensamt överenskommen metod, och kalkylen bygger på Eurostats befolkningsprognos från år 2004.

De allmänna motiveringarna till statens budgetförslag för år 2008 innehåller en allmän översikt av de utmaningar som finansieringen av den offentliga ekonomin ställs inför särskilt på grund av befolkningsutvecklingen (kapitel 3.4 i de allmänna motiveringarna till statens budgetförslag, sidorna Y26-Y27). I budgetförslagets allmänna motiveringar behandlas särskilt de av Statistikcentralens senaste, år 2007 uppgjorda befolkningsprognos beroende behoven av att justera uppskattningarna angående den offentliga ekonomins hållbarhet. Någon egentlig hållbarhetskalkyl presenteras inte i de allmänna motiveringarna till budgetförslaget för år 2008.

Med hänsyn till riksdagens finansiella makt är det motiverat att uppdateringen av stabilitetsprogrammet så snart som möjligt ges också för att behandlas av riksdagen. En motiverad uppskattning av hållbarheten i statens ekonomi och förändringarna i den är också en väsentlig information som beskriver finanspolitikens verkningar.

4.2 Uppgifterna om skattestöd

Statens bokslutsberättelse för år 2007 innehåller i likhet med tidigare år en utredning av de stöd som ges via skattesystemet. I utredningen har dessutom beskrivits vilka av de på bestämmelserna i lagen om skatt på inkomst (1535/1992) baserade stöden som har ökat under år 2007.

Riksdagen har på grund av revisionsutskottets betänkande (ReUU 2/2007 rd) förutsett, att regeringen kommer med en utredning om skattestöd och i den redovisar grunderna för regeringens skattepolitik, särskilt neutralitetsprincipen i beskattningen och behandlingen av skattestöden i ram- och budgetproceduren samt att regeringen rapporterar sina åtgärder till riksdagen i statens bokslutsberättelse (RSk 25/2007 rd). Den av riksdagen förutsatta utredningen om skattestöd har ännu inte gjorts, och om den eller de åtgärder

den ger anledning till, har inte kunnat rapporteras i den bokslutsberättelse som har getts för år 2007.

I den i bokslutsberättelsen ingående berättelsen om åtgärder som riksdagens anmärkningar har gett anledning till konstateras, att *i syfte att förbättra det till skattestöd anknutna informationsinnehållet har finansministeriet tillsatt ett projekt för utförande av en ny utredning av skattestöd. Projektets syfte är att göra faktabasen angående skattestöden a jour. Till år 2008 kommer att göras en utredning av i skilda länder tillämpade skattestöd och utvecklingsbehov som observerats i dem. Under år 2009 genomförs det egentliga forskningsprojektet jämte slutsatser och rekommendationer angående de finländska skattestöden.*

5 Styrningssystemen på förvaltningsområdena

I enlighet med sin strategi för åren 2007–2012 reviderar Statens revisionsverk årligen funktionsdugligheten och faktabasen för styrningssystemen på två förvaltningsområden. Revisionen av styrningssystemen kompletterar revisionen av resultatuppgifterna i sta-

tens bokslutsberättelse. År 2007 har revisionen hänfört sig till styrningssystemen på jord- och skogsbruksministeriets och på undervisningsministeriets förvaltningsområden.

5.1 Styrningssystemet på jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

Huvudfrågan vid revisionen av styrningssystemet var, huruvida styrnings- och rapporteringssystemet på jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde samt det tillhörande resultatredovisningsväsendet och utvärderingsverksamheten jämte system och förfaranden på ett adekvat sätt uppfyller de krav som ställs av principerna för förvaltningen och skötseln av finanserna. Den främsta uppmärksamheten vid revisionen riktade sig mot budgetförslaget i jord- och skogsbruksministeriets huvudtitel samt på resultatrapporteringen från jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde i statens bokslutsberättelse.

På jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde utgör verkningarna av reservationsutgifter den mest centrala utmaningen för styrningen. EU-regelverket inverkar på jord- och skogsbruksministeriets styrningsmöjligheter och begränsar dem delvis. Styrningen av forskningsinstitut och statsstödda rådgivningsorganisationer utgör en annan viktig särskild fråga. En synnerligen liten del av den totala resursanvändningen på förvaltningsområdet hänför sig till en verksamhet som baserar sig på arbetsinsats, som innebär klara prestationer och därigenom kan styras entydigare.

5.1.1 Målsättningarna i budgetförslaget

I huvudtitelns förklaringsdel har resultatmålen så som instruktionerna anger framförts klart enligt politiksektorer och så att de motsvarar resultatområdestänkandet. Förklaringsdelens text har rubricerats konsek-

vent enligt politiksektorer. Beskrivningen av verksamhetsomgivningen och strukturen för uppställande av målsatta verkningar är enhetlig. Målsättningarna har presenterats med franska streck eller som textförteckning under rubriken Målsatta verkningar, skilt för envar politiksektor. De särskiljer sig tämligen klart från den övriga texten.

En allmän bedömning är, att de målsatta verkningarna skäligen väl täcker det nuvarande verksamhetsområdet. För i förvaltningsområdets verksamhet centrala, vad penningbeloppen beträffar betydande reservationsutgifter har effektmål uppställts kvantitativt sett skäligen väl. Till dem har också anknutits nyckeltal som beskriver utvecklingen. I början av förklaringsdelens text, före målsättningarna presenteras, framgår resurserna enligt politiksektor. Det är bra, att man går in för att presentera målsättningarna och motsvarande resursering i ett sammanhang.

Många av målsättningarna är mycket allmänna och icke-konkreta. De har inte en tillräcklig motiverande styrningseffekt på aktören. Också verifikationen av hur resultatansvaret förverkligas är mycket svår, ifall målsättningarna inte är förknippade med klara nyckeltal. Målsättningarna för de samhällsliga verkningarna har delvis presenterats som sådana nyckeltal som möjliggör mätbarhet och en systematisk utvärdering. Till sin karaktär beskriver de flesta av dem emellertid en sådan generell utveckling, där det är synnerligen problematiskt att specificera inverkan av ifrågakvarande anslag.

Som målsättningar har ofta framförts uttalanden och visioner som anknyter till att ut-

veckla eller förbättra sakers tillstånd. Målsättningarna saknar ofta en klar målsatt nivå, och de enskilda målsättningarna har inte anknytits till motsvarande resurser. Målsättningarna har inte klart definierats såsom hänfödda till finansåret, utan många av dem är vidlyftiga och gäller ett långt tidsperspektiv. Hur målsättningarna på kapitelnivå anknyter till målsättningarna på huvudtitels nivå är inte tillräckligt entydigt. För många målsättningar på högre nivå fanns inte alls klara målsättningar på lägre nivå som hade stött dem.

De målsatta verkningarna ger en synnerligen oklar bild av aktörens roll och möjligheter att inverka på hur målsättningen uppnås. Att beskriva en entydig ändring av sakernas tillstånd så, att aktörens egen andel kan verifieras, är synnerligen svårt.

På förvaltningsområdet används en synnerligen klar och enhetlig rubricering av målsättningarna avseende det funktionella resultatet. Målsättningar har uppställts för samtliga aktörer på förvaltningsområdet och i allmänhet nog så övergripande. I en del fall har presenterats tabeller över nyckeltal, där vid sidan av målsättningarna ingår uppgifter om volym och resurser, som för sin del inte kan vara resultatmål. Målsättningarna kan synnerligen klart särskiljas från den övriga texten och de har hänförs till budgetåret.

På basis av revisionen är uppgifterna i budgetförslaget inte till alla delar tillräckliga för att knyta anslagsförslagen till de resultat som eftersträvas med verksamheten. På senare år har emellertid inträffat en utveckling i enlighet med förnyelsen av budgetlagstiftningen och skärpningen av redovisningsskyldigheten så, att budgetförslaget bättre än tidigare motsvarar den i finansutskottets betänkande FiUU 45/2006 gjorda linjedragningen, att budgetförslagets motiveringar jämte nyckeltal borde ge en riktig och tillräcklig bild av

anslagens användningsändamål och målsättningar. I jord- och skogsbruksministeriets huvudtitel svarar budgetförslagets struktur i huvudsak mot de målsättningar som uppställts för den i budgetlagstiftningen.

5.1.2 Rapporteringen i statens bokslutsberättelse

Den centrala observationen vid revisionen av den resultatrapportering som ges i statens bokslutsberättelse hänfödde sig till jord- och skogsbruksministeriets 28.3.2008 daterade förslag till beskrivning av resultatet på dess verksamhetsområde i statens bokslutsberättelse för år 2007. Vid revisionen har därtill på grundval av observationerna vid de revisioner som gällde jord- och skogsbruksministeriet samt ämbetsverken och inrättningarna på dess förvaltningsområde utvärderats tillståndet för och utvecklingsbehoven i resultatredovisningen och ledningens redovisning samt den interna kontrollen särskilt ur perspektivet för den resultatrapportering som ges till riksdagen.

Rapporteringen är uppbyggd enligt en rubricering som motsvarar budgetförslagets struktur, och beskrivningarna av politiksektorernas resultat är så gott som likadana till sin struktur. Den enhetliga strukturen ger en god grund för rapporteringens användbarhet och för resultatbeskrivningens trovärdighet. Måluppställandets och rapporteringens struktur vittnar om att verksamheten organiserats med resultatattänkandet som utgångspunkt.

Jord- och skogsbruksministeriets effektmål har presenterats klart som en förteckning i början av envar politiksektors resultatbeskrivning. Med det använda sättet för presentation är det emellertid svårt att observera rapporteringen om hur ett enskilt resultatmål har förverkligats. Det framgår inte

entydigt, om allt som har framförts efter målsättningarna är avsett som rapportering och hur det hänför sig till de enskilda målsättningarna.

Verksamheten på förvaltningsområdet, den utveckling som har skett i dess tyngdpunktsområden och de viktiga förändringarna i verksamhetsomgivningen, har i fråga om centrala verksamheter granskats på ett synnerligen lyckat sätt. Om de eventuella risker som är förknippade med uppnåendet av målsättningarna, och om deras samband med de samhällliga verkningarna har berättats synnerligen knapphändigt, och granskningen är på inget sätt systematisk.

Av resultatrapporteringen framgår inte alltid entydigt, vilken roll den egna aktören på förvaltningsområdet har i verkningarna. På basis av rapporteringen är det mycket svårt att få en klar uppfattning om förhållandet mellan vad som har åstadkommit och det målsatta tillståndet. Det har inte lyckats att föra fram en tillräckligt klar och obestridlig koppling mellan verkningar och anslagsanvändningen. Med det nuvarande sättet för presentationen är det svårt att uppfylla instruktionernas krav på att beskriva i vilken grad målsättningen har uppnåtts. Om eventuella på förvaltningsområdet gjorda utvärderingar av verkningarna har inte presenterats en sådan sammanfattning som instruktionerna förutsätter.

I enlighet med de nyaste instruktionerna har rapporterats om ett särskilt tema på förvaltningsområdet. Det är emellertid fråga om en i sig helt adekvat beskrivning av det nuvarande tillståndet för och eventuella utvecklingstrender på temats ämnesområde. Det är inte fråga om en sådan verifiering av aktörens verkningar som avses med temarapporteringen.

Rapporteringen fokuseras i enlighet med instruktionerna på de centrala samhälleli-

ga effektmålen. Av det stora antalet målsättningar i budgetförslaget blir största delen utan rapportering. Någon av instruktionerna förutsatt rapportering om hur de centrala målsättningarna på kapitel- och momentnivå har förverkligats förekommer inte alls. I rapporteringen finns inga figurer. Jämförelser med resultatmålet förekommer mycket knappt. I huvudsak innehåller rapporteringen om verkningar inte en granskning på längre sikt, varför instruktionernas krav att beskriva utvecklingen under flera år inte blir uppfyllt.

Det penningmässiga resultatet för affärsverket på förvaltningsområdet (Forststyrelsen) har beskrivits synnerligen väl med de mest centrala nyckeltalen, som inte tidigare har presenterats. Också om hur de målsättningar inom offentliga förvaltningsuppgifter som hör samman med affärsverkets samhällliga verkningar har rapporterats bättre än året innan.

5.1.3 Ställningstaganden till styrningssystemet

På basis av revisionen kan konstateras, att jord- och skogsbruksministeriets styrningssystem inte förmår knyta de av riksdagen åt förvaltningsområdet beviljade anslagen tillräckligt väl och transparent till verksamhetens resultat. Detta innebär, att med måluppställandet och resultatrapporteringen i styrningssystemet på det förvaltningsområde som har varit föremål för granskning uppfylls inte redovisningsskyldigheten på ett tillräckligt adekvat sätt.

I styrningssystemet på förvaltningsområdet förekommer emellertid i enlighet med resultatstyrningstänkandet väl genomförda delar och goda förfaranden samt positiv utveckling. Särskilt lyckad är den indelning

enligt politiksektorer och resultatenhetsstänkande som tillämpas i alla dokument och i verksamheten. För reservationsutgifter som är centrala i verksamheten på förvaltningsområdet och betydande till sina penningbe-
lopp, har kvantitativt tämligen väl angetts till effektmålen anknutna nyckeltal. Antalsmäs-
sigt finns klart mera av dem än vad som är allmän praxis i statsförvaltningen. På förvalt-
ningsområdet tillämpas övergripande en en-
hetlig rubricering av målsättningarna för det funktionella resultatet enligt principen för re-
sultatprisma. I beskrivningarna av resultatet på ämbetsverksnivå har utfallet av de i resul-
tatavtalet uppställda verbala målsättningarna bedömts på en skala från ett till fem. Det givna vitsordet har motiverats verbalt. Ett presentationssätt, där uppgifterna om mål-
sättning och utfall presenteras med en syste-
matisk struktur tillsammans med ett vitsord, kan gärna rekommenderas.

Vid ämbetsverken och inrättningarna på förvaltningsområdet används en täckande kostnadskalkylering och för uppföljningen av arbetskostnadernas inriktning en heltids arbetstidsbokföring. Att processmodellering används i struktureringen och administ-
rerings av verksamheten har medfört drag av funktionsredovisning i redovisningsväsendet vid vissa ämbetsverk. Vid en del ämbetsverk baserar sig beräkningen av produktivets-
och lönsamhetsindex på Statistikcentralens beräkningssätt.

I de nya ämbetsverken på förvaltnings-
området befinner sig kostnadskalkyleringen delvis ännu på utvecklingsstadiet. Som regel har resultatredovisningen och ledningens re-
dovisning på förvaltningsområdet ordnats så, att den ger en grund för riktiga och tillräckli-
ga uppgifter för styrningen och ledningen.

Ordnandet av redovisningen borde allt-
jämt utvecklas, så att man kan åstadkomma fungerande mätare och delvis också utarbe-

ta fungerande helheter av kostnadsuppgif-
terna. En särskild utmaning är att knyta den interna redovisningen till en aktiv ledning av den funktionella effektiviteten på ämbets-
verkens och inrättningarnas nivå och på för-
valtningsområdet som helhet. Vidare borde informationsalstringen i redovisningen och övrig ledning bättre än för närvarande kunna främja uppföljningen av hur enskilda ef-
fektmål på högre nivå förverkligas och veri-
fieringen av till dem knutna resurser.

Trots att ministeriets avdelningsstruk-
tur inte direkt motsvarar politiksektorerna, är den i det närmaste sammanfallande. För alla politiksektorer finns en klar ansvarsin-
stans minst på ministeriets enhetsnivå. Or-
ganiseringen stöder synnerligen väl budget-
förslagets struktur och resultatenhetsstänkandet. Vid de enkäter som gjordes vid revisio-
nen fick man uppfattningen, att enheterna på förvaltningsområdet har en synnerligen hävdvunnen praxis med att ställa upp resul-
tatmålen och behandla resultatavtalen. Vid dem framgick också växelverkan mellan den resultatstyrande och den resultatstyrda, ex-
empelvis vad gäller målsättningarnas inne-
håll och grad. Likaså framgick klart den re-
sultatstyrandes roll att i sista hand besluta om målsättningens slutliga innehåll.

I förvaltningsområdets målsättningsdoku-
ment har klart genomförts en enhetlig struc-
tur som följer de numera tillämpade resul-
tatbegreppen. Dessvärre bildar själva be-
greppen inte en klar logisk och hierarkisk struktur, och man har inte tillräckligt klart gått in för att presentera en sådan struktur i planeringsdokumenten på förvaltningsom-
rådet.

Problemen med de använda indikatorer-
na på samhällseliga verkningar anknyter till en täckande beskrivning av verkningarnas kärnområde. Indikatorerna är ofta alltför gene-
rerella för att beskriva aktörernas direkta

egna verkningar. På grund av problem med tidtabeller kan alstringen av nyckeltal ta så lång tid, att deras användbarhet i styrningen och särskilt ledningen enligt resultatattänkandet blir ytterst begränsad. Grunderna för flera nyckeltal har framförts bristfälligt. För att säkra transparensen i förvaltningens verksamhet borde nyckeltalen öppna sig synnerligen mödolöst åtminstone för en initierad läsare, eller grunderna för hur de bildats borde vara lätt tillgänglig.

På förvaltningsområdet tillämpas inte ett systematiskt system, där de i huvudtitelmotiveringarna framförda centrala nyckeltalen som beskriver samhällliga verkningar skulle ha klara och i målsättningsdokumenten specificerade indikatorer på verkningarna på lägre nivå. Som helhet gav revisionen den bilden, att många av de nyckeltal som beskriver verkningarna på förvaltningsområdet är från den årliga resultatstyrningsprocessen avskilda verktyg närmast för uppföljning och konstaterande av utvecklingen och det allmänna läget på ämnesområdet.

Att i boksluten från aktörerna finna information om hur ett enskilt resultatmål i budgetförslaget har utfallit kräver avsevärda ansträngningar. Problemet accentueras av den anledningen, att man i onödan söker efter utfallet av ett flertal målsättningar, emedan ifrågavarande rapportering inte alls finns. Den redan tidigare nämnda systematiska strukturen för målsättningarna och att förse dem med nyckeltal skulle förbättra rapporteringens användbarhet och underlätta verifieringen av redovisningsskyldigheten.

Målsättningarna på jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde borde utvecklas så, att av dem framgår målsättningarnas hierarkiska struktur klar uttryckt med nyckeltal. Målsättningarna för samhällliga verkningar i budgetförslagets huvudtitel borde knytas klart till verksamheten och

anslagen på ämbetsverkens och inrättningarnas nivå. I bokslutsberättelsen borde klart framgå sambandet mellan ämbetsverkens och inrättningarnas funktionella resultatmål och mera övergripande samhällliga effektmål. På basis av bokslutsberättelsen borde man klart kunna bedöma förhållandet mellan utvecklingen av de samhällliga verkningarna samt ämbetsverkens och inrättningarnas funktionella resultat och de åt förvaltningsområdet beviljade anslagen.

De använda nyckeltalen borde klarare än för närvarande knytas till motsvarande målsättningar för samhällliga verkningar. Det vore skäl att förbättra resultatmålen funktionsduglighet så, att graden för hur de har uppnåtts och anknytningen till resurserna skulle kunna mätas och utvärderas tillförlitligt. Det borde finnas mera av enhetlig och över tillräckligt lång tid utsträckt granskning som baserar sig på tidsserier och figurer som beskriver utvecklingen. Man borde gå in för att enhetliga målsättningar och enhetlig styrning skall gälla för produktivitet och lönsamhet på hela förvaltningsområdet. De generella nyckeltalen bör kompletteras med tal som gäller de enskilda ämbetsverken.

Av budgetförslaget och bokslutsberättelsen borde framgå resurstilldelningen till varje central målsättning för samhällliga verkningar. Detta är en naturlig utgångspunkt när resultatstyrningen och särskilt redovisningsväsendet utvecklas. Det vore skäl att överväga tidsutsträckningen för rapporteringen av målsättningar på högre nivå. För flera effektmål är en årlig rapporteringsintervall alltför kort. För långsiktiga målsättningar och visioner borde presenteras en rapporteringstidtabell och ställas upp delmål på kortare sikt.

I resultatbeskrivningen borde klarare än för närvarande kombineras enskilda målsättningar och motsvarande rapportering.

Från dem bör klart avskiljas den allmänna beskrivningen av förvaltningens verksamhet och verksamhetsomgivningen. Till resultatbeskrivningen i statens bokslutsberättelse borde fogas en hänvisning eller länk till en mera omfattande rapportering av resultatet på förvaltningsområdet. Denna rapportering borde innehålla information om utfallet av de i budgetförslaget nämnda målsättningarna. För säkrande av ett resultatansvar enligt resultattänkandet och transparens i förvaltningens verksamhet borde man gå in för att framdeles presentera resultatbeskrivningen som en klar helhet och enligt politiksektorer

i stället för den nuvarande baseringen på räkenskapsverk.

Utvärderingar av de samhälleliga verkningarna av verksamheten på förvaltningsområdet borde i framtiden ha en större roll som en del av måluppställandet och rapporteringen. För statsförvaltningens på olika sätt finansierade och olikartade verksamheter borde utvecklas för dem bäst lämpade tillämpningar av resultatstyrningsmodellen. De resultatansvariga borde ha möjlighet att få ett särskilt godkännande av det, hurdan resultatstyrningsmodell som tillämpas på verksamheten på ansvarsområdet.

5.2 Styrningssystemet på undervisningsministeriets förvaltningsområde

Statens revisionsverk har reviderat styrningssystemet på undervisningsministeriets förvaltningsområde samt måluppställandet och resultatrapporteringen på förvaltningsområdet för finansåret 2007. Syftet med revisionen är att klargöra, huruvida styrningssystemet på undervisningsministeriets förvaltningsområde fungerar på ett sätt som möjliggör att riktig och tillräcklig information alstras i synnerhet för riksdagens beslutsfattande. Vid revisionen ägnades särskild uppmärksamhet åt det, hur förvaltningsområdets avsnitt i budgetförslaget och i statens bokslutsberättelse svarar mot de krav som ställs av förnyelsen av redovisningsskyldigheten samt reformen av budgetförslagets struktur och innehåll. Därutöver hänförde sig revisionen till resultatredovisningen och ledningens redovisning på förvaltningsområdet samt till förfarandena i övrig uppföljning, utvärderingsverksamhet och intern kontroll. Med revisionen klarades, huruvida förfarandena har ordnats i enlighet med statens budgetlagstiftning samt principerna för god skötsel av finanserna och förvaltning.

5.2.1 Styrningssystemet

Undervisningsministeriet har till uppgift att styra ett förvaltningsområde, där de strategiska valens framgångar eller misslyckanden inverkar direkt eller indirekt på så gott som alla förvaltningsområden. På undervisningsministeriets förvaltningsområde förekommer styrningsformer i stort antal, emedan det verksamhetsfält som skall styras har många plan och aktörer. I styrningen av för-

valtningsområdet accentueras vid sidan av författnings- och resultatstyrningen i synnerhet informationsstyrningen. På basis av revisionen är det på undervisningsministeriets förvaltningsområde särskilt viktigt att utveckla informationsstyrningen, emedan det med hjälp av den är möjligt att nå också de skuggområden av god förvaltning, som eventuellt inte kan kontrolleras med andra styrningsformer.

Behärskandet av det vidsträckta förvaltningsområdet som helhet förutsätter också, att de olika styrningsformerna knyts avsevärt fastare än i nuläget till den strategiska planeringen på förvaltningsområdet. Det strategiska tänkandet kräver dessutom, att beslutsfattandet baserar sig på en övergripande informationsinhämtning och hantering. I praktiken förutsätter detta, att undervisningsministeriet koordinerar t.ex. utvärderingar, sektorforskning och framtagningen av statistiska data bättre än för närvarande. I nuläget är beslutsfattandets faktabas i viss mån splittad, vilket ökar de risker som gäller förverkligandet av samhällliga verkningar och verksamhetsresultat på förvaltningsområdet. Positivt är, att på undervisningsministeriets förvaltningsområde pågår ett flertal projekt som syftar till strategisk utveckling och bättre resultatstyrning. Utvecklingsarbetet syns delvis redan i förvaltningsområdets viktigaste resultatdokument dvs. i budgetförslaget och undervisningsministeriets avsnitt i bokslutsberättelsen.

På ministeriets förvaltningsområde utgör reservationsutgifternas andel nära 65 procent, och de största grupperna inom reservationsutgifterna är undervisnings- och kul-

turväsendets statsandelar och studiestödet. Statsandelarnas avsevärda andel innebär, att möjligheterna till direkt resultatstyrning är begränsade på förvaltningsområdet. Undervisnings- och kulturväsendets statsandelar styrs till kommunsektorn, och kommunerna ordnar och finansierar undervisnings- och kulturjänster och sörjer för sin del för att de i grundlagens 16 § avsedda kulturella rättigheterna tryggas för medborgarna. En del av servicen (grundundervisningen, förundervisningen) är sådan som måste ordnas enligt lag. En del av tjänsterna baserar sig på lag, men att ordna dem är inte en lagstadgad skyldighet. Till kommuninvånarnas självstyre hör sålunda, på vilket sätt och i vilken omfattning dessa tjänster ordnas. Statsandelarna fördelar sig på 21 moment på undervisningsministeriets förvaltningsområde. Som ett centralt, om än svårhanterat problem på förvaltningsområdet kan betraktas, att de som komplicerade och ogenomskinliga upplevda stadsandelssystemen binder en stor del av förvaltningsområdets anslag, men den information som de politiska beslutsfattarna, särskilt riksdagen, får om hur de med statsandelar stödda verksamheterna lyckas och inverkar alltså är synnerligen knapp.

5.2.2 Motiveringar och resultatmål i budgetförslaget

Motiveringarna i statsbudgeten skall ge riksdagen och regeringen riktiga och tillräckliga uppgifter till stöd för beslutsfattandet, och för säkerställandet av detta har budgetförslagets struktur och innehåll förnyats under senare år. Undervisningsministeriets förvaltningsområde har vid sidan av social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde genomfört reformens pilotprojekt så, att budgetförslaget för år 2007 har varit

det första som har utarbetats enligt den nya strukturen. Strukturen i undervisningsministeriets budgetförslag har efter förnyelsen fått klart större stringens och tydlighet. Logiken i budgetförslagets huvudtitel-, kapitel- och momentmotiveringar är huvudsakligen konsekvent och iakttar till sin struktur en princip, där man från allmänna målsättningar övergår till mera detaljerade framställningar. I undervisningsministeriets förnyade budgetförslag är också sambandet mellan motiveringarna i förklaringsdelarna och anslagen synnerligen klart i fråga om reservationsutgifterna, men inte i fråga om de målsättningar och anslag som uppställts för ämbetsverken och inrättningarna.

På huvudtitel- och kapitelnivån har förnyelsen skurit ner mängden beskrivande och allmänt hållen text, och har fokuserat uppmärksamheten på målsättningar och kommande åtgärdslinjer. I budgetförslaget för år 2007 går tendensen mot synnerligen koncentrerat uttryckta effektmål. I budgetförslaget för år 2008 har den uttrycksmässiga minimalismen redan förts till ett stadium, där så gott som all förklarande text antingen har strukits eller överförs till målsättningsdokument på lägre nivå. I förvaltningsområdets budgetförslag förekommer emellertid alltså brister, som gäller i synnerhet målsättningarna för det funktionella resultatet. Som de främsta missförhållandena kan ses, att de i förordningen om statsbudgeten förutsatta lönsamhets- och produktivitetmålen saknas, samt att endast få målsättningar för kvalitetshandtering och serviceförmåga har angetts. Också användningen av resultatbegrepp är alltså väckande på förvaltningsområdet. Om för ämbetsverken och inrättningarna uppställs effektmål, borde de knyta ämbetsverkets och inrättningens funktionella resultat till utvecklingen av mera omfattande samhälleliga effekter. Någon sådan anknytning

finns inte i de effektmål som har uppställts för ämbetsverken och inrättningarna.

Budgetförslagets struktur har förändrats i önskad riktning, men innehållsmässigt svarar textandelen på undervisningsministeriets förvaltningsområde inte tills vidare helt mot riksdagens målsättning avseende riktig och tillräcklig information för beslutsfattandet. För förvaltningsområdet kännetecknande drag är bl.a. svårigheten att utveckla mätbarhet och därigenom indikatorer, samt den stora mängd information som inverkar på styrningen. I budgetförslaget presenteras som indikatorer delvis sådana uppgifter som snarare beskriver verksamhetens volym än de resultat som eftersträvas med politiska eller administrativa medel. Man har försökt utveckla indikatorer, och valet av dem motiveras utförligt i beredningsdokumenten, men för en utomstående läsare är det på grundval av budgetförslaget svårt att bedöma, vilka indikatorer som verkligen är relevanta med tanke på de eftersträvalda effekterna.

Också den information som finns i bakgrunden till motiveringarna i budgetförslaget är av revisionen att döma i viss mån ostrukturerad. Volymen för den information som alstras på förvaltningsområdet är avsevärd, men det är svårt att hitta övergripande framställningar som strävar till en syntes t.ex. angående resultaten av utvärderingsverksamheten. Då förblir det oklart, hur ansvaren vid ministeriet har tilldelats för den informationshantering som tjänar budgetförslagets helhet och i synnerhet för hur informationen kombineras i syfte att trygga omfattande effektmål.

I fråga om det funktionella resultatet uppfyller substansen i måluppställandet i resultatavtalen med ämbetsverken och inrättningarna på förvaltningsområdet inte kraven i förordningen om statsbudgeten. Bland annat saknas genuina målsättningar för den funk-

tionella effektiviteten så gott som helt. Vad gäller måluppställandet som helhet är den i föreskrifterna om budgetens uppgörande förutsatta hierarkin för målsättningar på högre och lägre nivå inte obruten: målsättningarna kan i allmänhet anknytas till varandra på något sätt, men styrningen av förvaltningsområdet förmår alldeles tydligt inte se till, att målsättningar skulle ha uppställts ända för ämbetsverken och inrättningarna enligt en konsekvent målsättningshierarki.

5.2.3 Resultatrapporteringen

Förnyelsen av budgetförslaget på undervisningsministeriets förvaltningsområde har förbättrat måluppställandet, men i rapporteringen om hur målsättningarna har förverkligats finns alltför väsentliga brister och motstridigheter. Resultatrapporteringen från undervisningsministeriets förvaltningsområde i statens bokslutsberättelse ger inte en tillräcklig bild av effekterna och det funktionella resultatet på förvaltningsområdet finansåret 2007. Däremot beskriver undervisningsministeriets verksamhetsberättelse för år 2007 klart bättre utvecklingen av effekterna på förvaltningsområdet än bokslutsberättelsen gör. I verksamhetsberättelsen specificeras detaljerat de åtgärder som har vidtagits för att förverkliga de i budgetförslaget framförda målsättningarna, och presenteras motiverade uppskattningar av hur de samhällsliga verkningarna skall utvecklas på olika politiksektorer. Avsnittet i bokslutsberättelsen för sin del består i mångt och mycket av beskrivning av verksamheten och splittade uppgifter, varvid helhetsbilden av verksamhetsområdets utveckling blir bristfällig. Rapporteringens kvalitativa skillnad kan inte förklaras med brist på data eller material, eftersom det i princip är fråga

om samma material. Täckningsgraden för texterna i bokslutsberättelsen är inte, trots den färskta lagstiftningen och de kompletterande instruktionerna, på den nivå som den borde vara.

Antalet sidor i avsnittet i bokslutsberättelsen, ca 15 sidor, möjliggör inte en detaljerad behandling av ett så pass vidlyftigt förvaltningsområde som undervisningsministeriet. Lagstiftarens avsikt har också varit, att man i de koncentrerade avsnitten i berättelsen fokuserar på det väsentliga och framför enbart de viktigaste resultaten av effektivitetsutvecklingen och de omständigheter som har inverkat på den. Undervisningsministeriets förvaltningsområdes avsnitt i statens bokslutsberättelse uppfyller inte detta krav. Avsnittet med bokslutsrapporteringen är inte, i motsats till budgetförslaget eller verksamhetsberättelsen, ett konsekvent resultatdokument. I bokslutsberättelsens avsnitt särskiljs inte det stoff, som är av stor ekonomisk och samhällelig betydelse, tillräckligt klart från saker av mindre vikt. Förvaltningsområdets berättelseavsnitt är ojämnt och innehåller en mängd beskrivning av verksamhet och volymuppgifter, som det inte är motiverat att presentera utan ett klart samband med målsättningar och resultat. Merparten av texten har inte på något sätt anknytits till de i budgetförslaget framförda målsättningarna, varför det är omöjligt att veta hur man har lyckats med att uppnå målsättningarna. Då blir också i sig relevant information lätt lösräckt, emedan den analytiska presentationen av orsaks- och följdförhållanden är bristfällig. Att göra en exakt jämförelse av bokslutsberättelsens avsnitt om förvaltningsområdet med de i budgetförslaget framförda målsättningarna är i själva verket en omöjlig uppgift, så länge som rapporteringen i huvudsak inte svarar på de innehållsmässiga eller formella krav som ställts på den.

Redovisningsväsendet vid förvaltningsområdets andra ämbetsverk än universiteten har som regel ordnats så, att det möjliggör ett utnyttjande av informationen både i fråga om måluppställandet och resultatrapporteringen. Det är emellertid skäl att fortsätta utvecklandet, särskilt till den del det gäller presentationen av kostnadsmotsvarigheten vid samfinansierad verksamhet.

Av central betydelse för universitetens resultatstyrning och resultatredovisning är deras gemensamma databas (Kota-databasen), där prestations- och kostnadsuppgifterna om universiteten lagras och på vilka uppgifter resultatbeskrivningen till väsentliga delar baserar sig.

Undervisningsministeriet har utvecklat Kota-databasen så att den stöder resultatstyrningen allt bättre. Resultatförhandlingsprocessen framskrider tack vare databasen enhetligt, varvid processen har blivit mera systematisk, transparent och växelverkande. Utnyttjandet av systemet säkerställer också för sin del, att uppgifterna om måluppställandet blir rätt införda i budgetförslaget och resultatavtalen.

I likhet med övriga ämbetsverk alstrar universiteten årligen data åt Statistikcentralen för statens produktivitetsstatistik. De prestationer som har använts i produktivitetskalkylerna avviker från de prestationer som ministeriet använder i uppställandet av resultatmål. och som universiteten använder när de rapporterar om sin verksamhets lönsamhet och produktivitet. Ministeriet borde utveckla redovisningsväsendet så, att alstringen och presentationen av resultatuppgifter för olika informationsbehov är så enhetliga som möjligt. Vid utvecklandet av Kota-databasen borde man beakta rekommendationen om förenhetligande av data. När Kota-databasen utvecklas borde ministeriet se till, att definieringarna av data och före-

skrifterna om alstring av informationen är a jour.

I revisionsberättelserna för år 2007 har merparten av universiteten getts en anmärkning som gäller ordnandet av resultatredovisningen. I samtliga fall har orsakerna varit brister i en tillförlitlig inriktning av arbetskostnaderna.

5.2.4 Ställningstaganden till styrningssystemet

Utgående från revisionen av de viktigaste resultatdokumenten och styrningssystemet på undervisningsministeriets förvaltnings-

område kan konstateras, att även om inverkingarna av förnyelserna av redovisningskyldigheten och av budgetens struktur och innehåll kommer till synes som en positiv utveckling, bör ministeriet alltjämt avsevärt utveckla sitt styrningsgrepp. Också formerna för alstring och behärskande av information bör effektivieras, så att ministeriets strategiska styrning och beslutsfattande i framtiden skall vila på en hållbar grund. För närvarande innebär brister i uppställandet och rapporteringen av resultatmål en risk för att en riktig och tillräcklig bild av resultatet och verkningarna på förvaltningsområdet inte fås. I synnerhet kvaliteten för informationen i bokslutsberättelsen bör förbättras.

6 Användning av utvärderingsuppgifter i budgeteringen

Statens revisionsverk granskar utvärderingsverksamheten

Till statens revisionsverks på grundlagen baserade uppdrag att bedriva externa revisioner hör utvärderingen av i vilken mån den på utvärdering baserade verksamheten inom regeringens ansvarsområde är omfattnings- och kvalitetsmässigt tillräcklig, med

tanke på riksdagens finans- och lagstiftningsmakt, samt med beaktande av samhällspolitiken, styrningen av förvaltningen och redovisningsskyldigheten.

Statens revisionsverk har år 2007 och under förra hälften av år 2008 granskat utvärderingsverksamheten och hur den utnyttjas i budgeteringen och i realiseringen av redovisningsskyldigheten².

² Utvärderingsverksamheten från budgeteringens och redovisningsskyldighetens synpunkt granskas särskilt i följande förvaltningsredovisningar: Förebyggande av utslagning bland unga (förvaltningsrevisionsberättelse 146/2007), Projektfinansiering som styrningsmedel (förvaltningsrevisionsberättelse 147/2007), F&U-verksamheten (förvaltningsrevisionsberättelse 157/2008), Projekt som verksätts med anslaget för hälsofrämjande (förvaltningsrevisionsberättelse 160/2008), Förverkligandet av regioncentralprogrammet åren 2004–2006 (förvaltningsrevisionsberättelse 152/2007) och Verkningarna av försöket med socialskyddsavgiften (förvaltningsrevisionsberättelse 153/2007). Utvärderingarna och deras användning från budgeteringens och redovisningsskyldighetens synpunkt ägnas uppmärksamhet också i temarapporten om verkningarna av regionala utvecklingsprogram samt vid EU:s högsta revisionsmyndigheters parallellrevision av resultaten av EU:s strukturfondsprogram på sysselsättningens område. Dessa utredningar bereds under år 2008.

6.1 Utvärderingar och den offentliga ekonomins kvalitet

Den nationella ekonomins tillväxt och den statliga intäktsutvecklingen är väsentliga villkor för den statliga ekonomins, samhällspolitikens och den offentliga tjänsteproduktionens finansiella hållbarhet. Hur hållbar finansieringen är påverkas av hur effektivt staten lyckas inrikta sina ekonomiska resurser på ett sätt som låter dessa på bästa möjliga sätt vara till stöd för välståndet och den ekonomiska tillväxten samt nåendet av de mål som ställts upp för samhällspolitikerna och den offentliga servicen.

I takt med att förhållandena i samhället och förväntningarna förändras, krävs det för effektiv resursanvändning och serviceproduktionens effektivitet att strukturerna för och finansieringen av målsättningarna, sätten att verka, administrationen och serviceproduktionen reformeras för att bättre motsvara de förändrade behoven. Utan kritisk granskning brukar verkningarna och effektiviteten av den finansiella resurstilldelningen i allmänhet efter hand försämrats.

Inom det ekonomisk-politiska EU-samarbetet och inom koordinationen av medlemsstaternas ekonomiska politik använder EU:s finansministerråd och den Europeiska unionens kommitté för ekonomisk politik sig av

begreppet den offentliga ekonomins kvalitet. Kvaliteten i den offentliga ekonomin är till effektivt stöd för den nationella ekonomins tillväxtmöjligheter på lång sikt. I tillämpningen av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt har det särskilt betonats hur medlemsstaternas budgetförfaranden och de finanspolitiska reglerna stärker den offentliga ekonomins kvalitet. När unionens ekonomiska politik koordineras samt när stabilitets- och tillväxtpakten övervakas gäller det att beakta hur den av Europeiska rådet godkända strategin för förbättring av EU:s tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft (den s.k. Lissabonstrategin) tas i beaktande inför EU:s budgeter och i medlemsstaternas budgeter.

På den offentliga ekonomins kvalitet inverkar de nationella budgetförfarandena och finanspolitiska institutionerna, de offentliga utgifternas uppbyggnad och effektiviteten i utnyttjandet av de offentliga ekonomiska resurserna. Budgetering baserad på resultatkapande eller effektivitetstänkande samt bedömningar av verkningar och effektivitet har i diskussioner inom EU och OECD observerats leda till bättre inriktad resursanvändning och effektivitetshöjning.

6.2 Resultatinriktad budgetering och redovisningsskyldighet

Ett mål i de finländska budget- och redovisningsförfarandena är att resultatdata och bedömningsförfaranden utnyttjas i planeringen av resursinriktningen, samt att redovisningsskyldighet gäller för resursanvändningens effektivitet när det gäller statsrådet och dess ministerier, ämbetsverken och inrättningarna samt mottagarna av finansiering. Med redovisningsskyldighet avses bl.a. att regeringen, ministerierna och övriga myndigheter bär ansvar för att de mål, för vilka finansiering beviljats, också uppfylls. Redovisningsskyldigheten är en del av en större helhet mål och principer om ansvar i skötseln av den statliga ekonomin. Redovisningsskyldighet och ansvar ansluter sig till strävandena att förbättra den offentliga ekonomins kvalitet och effektivitet.

I regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering sägs det att regeringen, utgående från de initiativ som tas av ledningen för regeringsgrupperna, varje år överväger prioriteringarna ifråga, om utgifterna behöver ändras med hjälp av t.ex. omstruktureringar eller överföringar mellan förvaltningsområdena (kapitel 3.6 i regeringsprogrammet för regeringen Vanhanen II: En hållbar offentlig ekonomi säkras). Utvärderingen av den statliga ekonomin och dess resultat skapar grunderna för den bedömning av omprioriteringarna av utgifterna, som nämns i regeringsprogrammet. Omprövningen av utgifternas inriktning, med de nya prioriteringar som denna omprövning leder till, kan för sin del eliminera den kritik i den offentliga debatten där det sägs att ramförfarandena i den statliga ekonomin saknar flexibilitet. Enligt kritiken skulle dessa ram-

förfaranden vara ett hinder för en genuin politisk debatt om prioriteringarna och om samhällsutvecklingen.

Enligt 9.2 § i förordningen om statsbudgeten (1243/1992) beaktas i verksamhets- och ekonomiplaneringen de utvärderingar av verkningarna och resultatutvecklingen som görs regelbundet. Avsikten med verksamhets- och ekonomiplaneringen är att den skall läggas till grund för uppgörandet av ramar för den statliga ekonomin samt för uppgörandet av regeringens budgetförslag. Målet med 9.2 § i förordningen om statsbudgeten (1243/1992) var för sin del att stärka utvärderingsverksamheten och utnyttjandet av den information som uppstått genom utvärderingen inom ram- och budgetförfarandet, för att den vägen förstärka resultatinriktningen i budgetberedningen. Sedan år 2006 har det i statens bokslutsberättelse använts ett system där bokslutsberättelsens centrala innehåll består av bedömningar av de samhälleliga verkningarna på varierande temaområden. Enligt 68 b § 10 punkten i förordningen om statsbudgeten skall redogörelsen för resultaten av verksamheten inom ministeriets ansvarsområde innehålla de viktigaste uppgifterna om och resultaten av de utvärderingar av verkningarna av statens verksamhet och finansiering inom ansvarsområdet, om det under finansåret har gjorts en större utvärdering av verkningarna.

Ett viktigt forum för redovisningsskyldigheten och ansvarsbeläggningen är det statliga bokslutsförfarandet och de bokslut jämte verksamhetsberättelser som upprättas för statliga ämbetsverk och inrättningar samt fonder och affärsverk. Faktabasen för riks-

dagens utövande av finansiell makt samt styrningen av regeringens och förvaltningens verksamhet baseras på budgetpropositionen jämte motiveringar, på statens bokslutsberättelse, på ministeriernas och ämbetsverkens bokslut inkl. verksamhetsberättelser samt på bedömningar på olika nivåer av verksamhet, ekonomi och resultat. Tanken är att bokslutsberättelsen, samt den parlamentariska debatt som i anslutning till denna berättelse förs mellan riksdag och reger-

ing, skall ge grunderna för en utvärdering av resursanvändningen samt de statliga finansernas verkningar och effekt. Ett ytterligare syfte är att utvärderingsuppgifterna utnyttjas i besluten om det statliga budgetförslaget samt i lagstiftningen om stadens intäkter och utgifter.

Statens revisionsverk har observerat att omkring hälften av förvaltningsområdena i sina bokslutsberättelser för år 2007 tar upp bedömningar om effektiviteten.

6.3 Bedömning av verkningarna av finansieringen av forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet

Vid en granskning av den nationella ekonomins tillväxtpotentialer på lång sikt intar forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten, nedan FoUI-verksamhet, en betydande ställning. Den ekonomiska tillväxten som FoUI möjliggör skapar också en hållbar grund för den statliga ekonomin och i vidare bemärkelse för den offentliga ekonomins skatte- och övriga intäkter. Stödet för och främjandet av FoUI-verksamheten spelar en viktig roll för EU:s Lissabonstrategi för tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft, och detta har också haft stor betydelse för Finlands regeringars ekonomiska strategier. På grund av FoUI-verksamhetens stora betydelse har det både i Finland och inom EU ställts upp kvantitativa mål för hur stor andel av bruttonationalprodukten som bör inriktas på detta slags verksamhet. Utöver dessa kvantitativa mål har det i den internationella och europeiska debatten också börjat föras fram andra krav på FoUI-verksamheten och dess finansiering.

Enbart mängden av FoUI-verksamhet och -finansiering är inte tillfyllest som garanti för att finansieringen skall ge önskad effekt. I anslutning till den europeiska revisionsdomstolens rapport 9/2007, om bedömningsförfarandena beträffande EU-ramprogrammen för utveckling av forskning och teknologi, har det tagits fram att enbart en ökning av FoUI-finansieringen inte förmår skapa de eftersträvade resultaten. De som fattar de politiska besluten har inte nödvändigtvis tillräckliga kunskaper om sambanden mellan dels forskningens och teknologins utveckling, dels de ekonomiska och samhälleliga målen.

I Finland är satsningarna på FoUI på hög nivå, om vi jämför med EU-länderna i genomsnitt. I det egentliga budgetförslaget för år 2008

var den statliga finansieringen av FoU omkring 1,8 miljarder euro. Med tanke på vad som nås med skötseln av statens ekonomi och på den nationella ekonomins tillväxtpotentialer är det därför en viktig fråga, hurdana resultat som uppstår genom de statliga satsningarna på FoU-finansiering och -verksamhet. FoU-finansieringen omfattas m.a.o. av redovisningsskyldighet.

Verksamheten som berör förberedelser inför framtiden har inte kombinerats med någon utvärderingsverksamhet som ålägger aktörerna ansvar. Det betyder att faktabasen till grund för beslutsfattandet inför framtiden på riksdags- och regeringsnivå ofta blir bristfällig, eller så måste regeringsbesluten baseras på andra data än dokumenten från den officiella planeringen och rapporteringen. I det nuvarande läget för styrning och utnyttjande av utvärderingarna finns det inga garantier för att riksdagen inför sina berättelse- och redogörelseförfaranden samt i handläggningen av propositioner får tillräckligt med kvalitativt godtagbar information, särskilt sådana utvärderingsdata som är till nytta inför besluten i samhällspolitiska frågor och för fastställandet av strategiska linjer för utvecklingen av serviceverksamheten.

Eftersom det i praktiken i Finland inte produceras, sammanställs eller förmedlas systematiska utvärderingsdata till grund för ansvarstagandet, saknar riksdagen reellt sett möjligheter att effektivt utnyttja tillräckliga FoU-bedömningar. Denna brist kan inte korrigeras med någon annan för närvarande tillgänglig information, som exempelvis kunde vara teknologiska prognoser, olika slags utvecklingsdokument eller de statistiska indikatorerna i budgetpropositionen och bokslutsrapporten.

6.4 Utvärderingarna och beslutfattandet i riksdagen samt i statsrådet

Att döma av Statens revisionsverks granskningar av FoUI-verksamheten, bildar utvärderingsåtgärderna och -rapporteringen inte än så länge en tillräcklig grund för genomförande av redovisningsskyldigheten, inte heller ger den tillräckligt ingående och tillförlitlig information till grund för riksdagens och regeringens beslut om allokering av resurserna, trots att det förekommer betydliga mängder utvärderingar särskilt av projekt- och finansieringsorganisationerna på programnivå. En viktig slutledning av granskningarna är att tillgången och efterfrågan på utvärderingsuppgifter när det gäller bedömningar av hur de mål som statsförvaltningen ställt upp för aktörerna inte stämmer överens på ett tillfredsställande sätt. Rapporteringen till riksdagen om hur målen nås är inte tillräckligt uttömmande och motsvarar inte kvalitetskraven ens när det gäller den redan förefintliga utvärderingsinformationen.

Målsättningarna som berör FoUI-politiken framställs på ett mycket allmänt plan, och i dem ingår inga närmare kriterier för bedömningen av de uppnådda resultatens effektivitet. Uppställandet av mål på riksdags- och statsrådsnivå har redan länge bedrivits sakligt sett oförändrat. Besluten om de i praktiken avgörande målsättningarna och prioriteringarna har i verkligheten fattats av expertorganisationerna inom FoUI-verksamheten. Ministerierna har inte anordnat någon ansvarsgenererande utvärderingsverksamhet med förutsättningar att systematiskt granska i vilken mån expert- och finansie-

ringsorganisationerna har lyckats nå sina uppställda mål.

Någon på framtiden inriktad, föregripande verksamhet har inte kombinerats med en ansvarsgenererande utvärderingsverksamhet. Det gör att faktaunderlaget för besluten om framtiden på riksdags- och regeringsnivå ofta blir bristfälligt, eller så baseras regeringens beslut på annat än dokument som härrör från den officiella planeringen eller rapporteringen. I det nuvarande läget för styrningen och utnyttjandet av utvärderingsverksamheten finns det inga garantier för att riksdagen, när den behandlar propositioner eller i dess berättelse- och redogörelseförfaranden, får tillgång till tillräckliga och högkvalitativa utvärderingsdata, enkannerligen sådana som är till nytta för besluten om de strategiska linjerna för utveckling av samhällspolitiken samt den offentliga förvaltningen och servicen.

Eftersom det i Finland inte produceras, kompileras eller förmedlas ansvarsgenererande, systematiska utvärderingsdata, utblir i praktiken riksdagens möjligheter att effektivt utnyttja ansvarsgenererande FoUI-bedömningar i sin parlamentariska övervakning av forsknings- och utvecklingsfinansieringens verkan. Denna brist kan inte avhjälpas med annan för närvarande producerad information, som exempelvis teknologiska prognoser, olika slags utvecklingsdokument eller de statistiska indikatorerna som ingår i de statliga budgetförslagen och statistiska indikatorerna.

6.5 Orsaker till bristerna i utvärderingsverksamheten och i utnyttjandet av utvärderingsdata

Orsakerna till problemen i nuläget och samtidigt metoderna för lösning av problemen kan spåras till olika nivåer, och till hela det aktörsfält som bedriver utvärdering och utnyttjar denna.

Orsakerna och de tänkbara lösningarna hör, enligt flera bedömningar som gjorts i anslutning till kontrollerna och de bedömningar som gjorts i detta sammanhang, ofta ihop med efterfrågan på information, ända upp till regeringens och riksdagens sätt att fungera. Det görs inga ansvarsgenererande utvärderingar om i vilken mån de politiska och i resultatmålsättningarna uppställda målen nås, om inte riksdagen och statsrådet jämte ministerier inte ber om sådana. Inlemmandet av utvärderingsdata i budgetprocessen förblir ett avlägset mål, om det i beredningen av ram- och budgetlösningarna inte genuint efterfrågas kvalitativt avancerade effektivitetsbedömningar och prognosuppgifter, och om intresset för sådant saknas.

Det finns nuförtiden massiv utvärderingsinformation, men den är splittrad, fördelad mellan många olika rapporter. Det företas stora mängder bedömningar, men de inriktas i huvudsak på utveckling av verksamheten, inte på utredning av hur de samhällspolitiska resursprioriteringarna har nått de i budgeten uppställda målen och hur olika offentliga enheter har uppfyllt de mål som förväntats av dem. Särskilt har behoven av utvärderingar som överskrider förvaltningsgrenarnas gränser lämnats utan större uppmärksamhet. Detsamma gäller om övergripande utvärderingar som inriktas på samhällspolitikens olika sektorer samt på de offentliga finansieringsmetodernas och de övriga för ut-

vecklingsarbetet framtagna grundhjälpmedlens funktion och förmåga att leda till resultat. Ministerierna och de övriga, för fördelningen av FoUI-finansiering väsentliga statliga ämbetsverken, inrättningarna och andra organ, har inte axlat de roller som är behövliga med tanke på utvärderingsverksamhetens helhet och dess utnyttjande. Så har det till exempel inte utsetts någon instans som i praktiken skulle ansvara för sammanställandet av kunskaper till de synteser som behövs för bokslutsrapporter och budgetförfaranden. Ministerierna har i praktiken överlåtit utvärderingsfunktionerna till att enbart företas av de organisationer som har hand om FoUI-verksamhetens finansiering, d.v.s. Tekes och Finlands Akademi.

I reformen av den statliga resultatstyrningen och redovisningsskyldigheten, och i den därtill hörande reformen av budgeteringen och de statsfinansiella berättelseförfarandena, eftersträvades en betoning av ministeriernas uppgifter och ansvar som instanser med uppgift att tillse den offentliga verksamhetens effektivitet. Ministeriernas operativa roll som sammanställare och granskare av influerna utvärderingsdata har i praktiken blivit begränsad och obestämd.

Statsrådets kansli följer med hur regeringsprogrammet verkställs, varför kansliet också bör kunna axla rollen som koordinator för de övergripande utvärderingarna av förvaltningsgrenarna och bedömningarna av de politiska programmen.

Controllerfunktionen för de statliga finanserna har som uppgift att styra, sammanjämka och utveckla den statliga bokslutsrapporteringen samt den utvärderingsverksamhet

som gäller den statliga ekonomin och dess resultat. Controllerfunktionens allmänna ansvar är alltså att styra och utveckla den utvärdering som inriktas på bokslutsprocedurerna och realiseringen av redovisningsskyldigheten. Denna uppgift är principiellt betydelsefull med tanke på utvecklingen av utvärderingsverksamheten och utnyttjandet av utvärderingsdata. Controllerfunktionen hör till det fåtal funktioner som är gemensamma för statsrådet som helhet och som berör alla förvaltningsområden. Dock är det inte möjligt att enbart med statsrådets controllerfunktioners metoder och resurser lösa alla de strukturella och funktionella problem som ligger bakom bristerna i bokslutsrapportförfarandet och rapporteringen av effektiviteten. Eftersom nu de centrala aktörernas möjligheter eller metoder är så otillräckliga, så blir utvärderingsresultatets betydelse i bokslutsinformationen oundvikligen bristfällig, med tanke på behoven att utveckla och säkerställa redovisningsskyldigheten och utvecklingen av den offentliga ekonomins kvalitet.

Den egentliga utmaningen när det gäller utnyttjande av utvärderingsinformation ingår i utvärderingen som helhet, inte enbart i rapporteringen. Det som är avgörande för helhetens vidkommande är på vilket sätt det – för ministerier, enstaka ämbetsverk och institutioner samt för större helheter – över huvud taget bildas, struktureras, rapporteras och utnyttjas utvärderingsdata som kan användas på ett ansvarsskapande sätt för statsrådet som helhet.

I granskningen kom det fram att informationsbehovet inför utvärderingarna, t.ex. de effektivitetsmål som ställs upp i budgeteringen, inte exakt definierats på ett sätt som motsvarar kraven för systematiska bedömningar. Utvärderingsbehoven preciseras inte heller tillräckligt med metoder som har att göra med utvärderingsplaneringen.

Statsförvaltningens allmänna institutionella egenskaper och de begränsningar som ingår i organisationernas uppbyggnad och verksamhet försämrar skapandet av utvärderingsdata. Det saknas tillräckligt väl identifierade utvärderingsansvar, samtidigt som de i den allmänna lagstiftningen förordnade bedömningsskyldigheterna, exempelvis den skyldighet för statsbidragsmyndigheter att utvärdera nödvändigheten av statsunderstöden och behoven av att utveckla dem som nämns i 36 § i statsunderstödslagen (688/2001), eller bedömningen av propositionernas verkningar som ingår i anvisningarna om uppgörande av författningsförslag, förblir formella krav, utan vare sig tillräckligt substansinnehåll eller engagemang. Ministerierna och de övriga statliga myndigheterna med ansvar för utvärderingen har inte heller i tillräcklig omfattning sett till funktionen av den kedja av responsdata som utvärderingsuppgifterna bildar. De finansierande myndigheternas samt statsrådets och riksdagens möjligheter att utnyttja utvärderingsdata är begränsade, något som ytterligare betonar hur viktigt det är med rätt inriktning av utvärderingsåtgärderna.

6.6 Bedömning av Europeiska unionens ramprogram för forsknings- och utvecklingsverksamheten

EU-ramprogrammen för utveckling av forskning och teknologisk utveckling utgör den största offentliga finansieringskällan för forskningsverksamhet inom EU. Finansieringsramen för FoU under perioden för det sjunde ramprogrammet 2007–2013 är 7 217 miljarder euro årligen. Kommissionen har hand om administrationen av dessa ramprogram och för bedömning av deras resultat.

Huvudfrågorna i den granskning som europeiska revisionsdomstolen företog av EU:s ramprogram för utveckling av forskning och teknologisk utveckling (specialrapport 9/2008) gällde om kommissionens sätt att förhålla sig till utvärderingen av ramprogrammen var tillräckligt täckande, om kommissionen hade uppfyllt de av unionen fastställda juridiska kraven på utvärderingarna samt om utvärderingssystemet motsvarade de medverkandes förväntningar. Särskilt prövade revisionsdomstolen frågan om utvärderingarna och uppföljningarna genererar tillräcklig information som kan utnyttjas för förbättring av de pågående programmen för forskning och utveckling och för beredning av framtida ramprogram.

Totalbilden av utvärderingsverksamhetens tillstånd och utnyttjandet av utvärderingsdata är i många avseenden snarlik den i Finland förefintliga utvärderingssituationen beträffande FoUI. Utvärderingsverksamheten och utnyttjandet av dess resultat försvagas av institutionella bristfälligheter och avsaknaden av en gemensam utvärderingsstrategi. Verksamhetssättet inom EU, som det bedöms av europeiska revisionsdomstolen, skiljer sig dock från den finska förvaltningens verksamhetssätt så till vida att utvärderingen

på unionsnivå är mycket tungrodd och starkt juridiskt reglementerad. I Finland betonas mera de rolldefinitioner och ansvar som regeringen och ministerierna samt FoUI-finansierarna och -aktörerna ger sig själva, likaså andra i detalj juridiskt reglerade förvaranden för styrning och koordinering.

I sin specialrapport utgick europeiska revisionsdomstolen från att inte bara utvärderingsverksamheten utan också programverksamheten måste underställas planering, och uppställningen av målsättningar och logiken bör utvecklas. Bristen på en klar verksamhetslogik, osäkert definierade program mål och bristfällig mätning av resultaten har enligt revisionsdomstolen försvagat förutsättningarna för effektiv uppföljning och bedömning. I Finland är behovet av vidareutvecklad måluppställning och ett programstyrt verksamhetsgrepp inte lika stort som i unionens ramprogram. Också i Finlands FoUI-politik stannar dock uppställningen av mål ofta på en allmän nivå som närmast uttrycker en verksamhetsidé, medan skapandet av konkretare målsättningar inte uppmärksammas så mycket på regerings- och ministerienivå.

Inom utvärderingen av ramprogram saknades en enhetlig utvärderingsstrategi som skall täcka kommissionens olika generaldirektorat, kommissionens koordinationsförfaranden avslöjades i granskningen vara ineffektiva och det fanns inte tillräckligt med metodstyrning av utvärderingarna. Specialfrågor kring vetenskapsgrenar som täcker ramprogrammen hade inte beaktats tillräckligt i utvärderingarna. Det fanns inga utvärderingsberättelser som behandlade ramprogrammets effekter på längre sikt, så re-

sultaten granskades bara för korta perioder i taget. Vidare företogs utvärderingarna ofta alltför tidigt. Av dessa orsaker hade utvärderingssystemet inte just varit till nytta för beredning av en vetenskaps- och underökningspolicy, inte heller för dem som medverkar i programmet. I själva verket vet man mycket litet om hur målen i målprogrammen för forskning och utveckling har nåtts.

Revisionsdomstolen rekommenderar att ramprogrammets verksamhetslogik förs fram tydligare i lagstiftningen, att de bakom-

liggande antagandena utreds och förs fram öppet samt att sambandet mellan de vetenskapliga och de socioekonomiska målen preciserar så att resultatindikatorer tas fram för dessa. De generaldirektorat inom kommissionen som realiserar ramprogram borde ha en enhetlig utvärderingsstrategi, och grundandet av en enhetlig utvärderingsenhet bör övervägas. Behovet av information beträffande utvärdering och uppföljning behöver analyseras ingående.

6.7 Jämförelse mellan Europeiska unionens och Finlands utvärderingsverksamhet

I Finland bedrivs bedömningen av forsknings- och utvecklingsverksamheten med dess projekt- och forskningsprogram förhållandevis systematiskt, och experter i respektive bransch anlitas för uppgifterna. Dock behövs det även i Finland ytterligare koordination av utvärderingsverksamheten. I en nyligen utkommen, ingående internationell jämförande analys av sexton länder och deras FoU-utvärderingar visade sig Finland vara det enda landet där det bland de huvudsakliga avsikterna med och motiven för utvärderingarna helt saknades effektivitet och skapande av ansvar bland aktörerna för att de uppställda målen nås.

Under den granskning som Statens revisionsverk företog i Finland väcktes emellanåt frågan om efterfrågan på utvärderingsdata och intresset att utnyttja dessa data i riksdagen och regeringen räcker till för att motivera produktionen och spridningen av utvärderingar i större skala än nu. Det är ju ingen idé att producera information om ingen använder den.

I den granskning som den europeiska revi-

sionsdomstolen företog kom det fram att utvärderingsarbetet är mycket betungande för dem som genomför forsknings- och utvecklingsarbetet. Samma problem kom fram även i Finland.

För bättre samstämmighet och balans mellan efterfrågan på och utbudet av utvärderingsdata i boksluts- och andra förfaranden där aktörernas ansvar prövas, förutsätts det av alla medverkande aktivitet och målinriktning samt noga fokusering på uppställandet av mål, rapportering och bedömning, på lång sig och inriktning på de frågor som är väsentliga.

Som en del av mera omfattande datapolicy och datahantering inom riksdag och regering borde det utredas vilka metoder som kan användas för utvärdering och rapportering av resultaten, vilken form utvärderingsverksamheten bäst är betjänt av, hur och i vilket tidsperspektiv särskilt effektivitetsbedömningarna antas vara till nytta och vilka reformer av utvärderingsverksamheten och sätten för deras anordnande, som i dessa avseenden är påkallade.

6.8 Utnyttjandet av utvärderingsdata i programmen för EU- och regional utveckling samt för hälsofrämjandet

Med anledning av Statens revisionsverks förvaltningsrevisioner av verkningarna av försöket med avlyftning av arbetsgivarnas socialskyddsavgifter i norra Finland, genomförandet av programmet med regionala centra, de olika hälsofrämjande projekten, samt de regionala utvecklingsprogrammen, och vidare utgående från de förvaltningsrevisioner som företagits av EU-strukturfondsprogrammen inverkan på sysselsättningen, kan det konstateras att bristerna i form av hinder för utvärderingarna av FoUI-verksamheten och för utnyttjandet av utvärderingsinformationen allmänt taget är betecknande för den programutveckling och det samhällspåverkande som bedrivs i form av program och projekt.

I förfarandena som går ut på uppföljning och bedömning av utvecklingsprojekt saknas strävanden att utvärdera programhelheter och teman, likaså saknas där strävanden att skapa strukturer av de systematiska utvärderingarna. Ministerierna sammanställer inte och beställer inte utvärderingar, utan dessa förblir utan tillräcklig ledning och blir en uppgift för de projektmedverkande och de organ som förmedlat finansieringen. Utvärderingarna företas för enstaka projekt.

Den administrativa bördan av och kostnaderna för ett projekt till följd av utvärderingsbehovet är betydande och står inte i proportion till den nytta utvärderingen kan ge. En rent projektspecifik utvärdering kan inte heller så lätt utnyttjas för realiseringen av resultatansvaret och budgeteringen. I granskningen har det kommit fram att utvärderingarna i deras nuvarande form inte heller kan

utnyttjas effektivt bland dem som genomför projekten eller i de organisationer som företräder dessa.

De effektivitetsmål som ställs upp för utvecklingsprogrammen och för programmen som hör ihop med EU:s strukturfond är framförda på ett så allmänt plan, att det inte utgående från dem är möjligt att konkret bedöma resultaten. Utvärderingarna inriktar sig inte tillräckligt på projektens slutresultat och deras verkningar, utan de gäller i högre grad utredningar av projektverksamheten. Man beaktar inte verkningarnas bestående karaktär eller att utvecklingsprojektens resultat tas in som en del av den normala verksamheten eller utnyttjas i form av god praxis i hela landet. Det vore därför förnuftigt att utvärderingarna görs även senare, när projektet och experimenten avslutats, eftersom det först då är lättare att observera programmens vidare verkningar och dessa verkningars permanens.

I granskningen som gällde anslag för hälsofrämjande kom det tydligt fram situationer och behov, för vilka utvärderingsverksamheten klart skapar möjligheter till uppgörande av ekonomiskt rationellare budgetter och bättre användning av de offentliga medlen. Med anslag som beviljats för hälsofrämjande har det finansierats funktioner av permanent karaktär, och det har också förekommit verksamhet som rentav kunnat fortgå i decennier. Det finns också delar av finansieringen som reguljärt inriktas på projekt och funktioner vilkas förmåga att ge resultat kan ifrågasättas. Å andra sidan, i samband med hälsofrämjandet, skapar bl.a. det

förebyggande arbetet möjligheter att nå resultat som på sikt medför avsevärda nationalekonomiska och offentligeconomiska besparingar. När det gäller utredning av vilka finansieringsobjekt som ger de mest gynnsamma resultaten, och när det gäller att säkra inriktningen av medel på så effektivt och så resultatskapande åtgärder som möjligt, har utvärderingsverksamheten klart mycket att ge.

Verkningarna av de regionala utvecklingsprogrammen och de mångåriga programmen som finansieras genom EU:s strukturfonder kan inte utredas på andra sätt än genom utvärderingar på program- och temanivå. Utvärderingsuppgifternas kvalitet när det gäl-

ler regional- eller strukturfondsprojekt har delvis försämrats av de uppgifter som legat till grund för bedömningarna. I uppföljningssystemet för EU:s strukturfonder FIMOS har det inte under programperioden 2000–2006 inskrivits så mycket data att det är till nytta för bedömningen av de uppnådda resultaten. Projektkoordinatorernas självbedömningar förefaller att systematiskt ge högre betyg än motsvarande bedömningar av utomstående. I de bedömningar som gäller resultaten och verkningarna, och för säkerställande av bedömningarnas kvalitet, vore det viktigt att det också används statistiskt material och andra kvantitativa metoder, parallellt med bedömningarna av kvaliteten

6.9 Revisionsverkets rekommendationer för förbättring av utvärderingsverksamhetens effektivitet

Att döma av de företagna granskningarna framstår bristerna i ministeriernas och de finansierande organisationernas utvärderingsprojekt särskilt på följande sätt:

- 1 Behoven av information inför utvärderingarna utreds inte, och utvärderingsuppgifterna definieras inte omsorgsfullt och ändamålsenligt.
- 2 Utvärderingsprojektens syften och kopplingar till de centrala beslutsprocesserna förblir oklara.
- 3 Kravet på utvärderingarnas oavhängighet uppfylls inte alltid optimalt.
- 4 Det identifieras inte alltid vilka möjligheter och begränsningar som hör ihop med utvärderingarna.
- 5 Resultaten av utvärderingarna behandlas inte, förmedlas inte och utnyttjas inte effektivt.

Med anledning av det som kommit fram i granskningen av utvärderingsverksamheten, för Statens revisionsverk fram följande rekommendationer:

- 1 Statsrådet och ministerierna ställer mer preciserade effektivitetsmål än nu för forsknings-, utvecklings- och innovationsfinansieringen samt för de nationella regionala utvecklingsprogrammen och programmen med finansiering ur EU:s strukturfonder, samt fastslår indikatorer för mätning av denna effektivitet jämte kompletterande kriterier för effektivitetsuppföljningen.
- 2 Den administrativa bördan till följd av antalet utvärderingar av enskilda projekt och deras genomförande måste lätas. För rationalisering av utvärderingsverksamheten skall det under ledning av

respektive ministerium utredas behoven av och kostnadsfördelen med utvärderingsdata. Systemen för projektutvärdering och de lämpliga utvärderingsmetoderna planeras utgående från denna utredning.

- 3 I utvärderingen av utvecklingsprojekt och utvecklingsprogram skall det beaktas hur projektresultaten överförs till att utnyttjas som delar av praxis.
- 4 I utvärderingen av policy- och programhelheter samt teman tillämpas tillräckligt mångsidiga metoder, även statistisk granskning, samt vid behov prövning av alternativa föremål för finansieringen, den alternativa nyttan samt kostnadsanalyser.
- 5 Bedömningen av effektiviteten när det gäller policyhelheter och mera omfattande program utökas. Detta kräver också att det klart slås fast vilka instanser som bär ansvaret för den utvärderingsverksamhet som sträcker sig över flera förvaltningsområden. Statsrådets kansli, finansministeriet samt den statsfinansiella controllerfunktionens ledning bör bereda konkreta ansvarsfrågor när det gäller utvärderingsverksamhet som omspannar flera förvaltningsområden.
- 6 Ministerierna bör för sina egna förvaltningsområden ta fram specifika utvärderingsstrategier, som läggs till grund för regelbundna utvärderingar av tillräcklig kvalitet beträffande verksamhetens och finansieringens effektivitet och nyttan av den offentliga finansieringen inom de viktigaste politiksektorerna och programmen resp. teman. Dessa utvärderingar utnyttjas i den effektivitetsrap-

portering som ingår i statens bokslutsberättelse och som även, tillsammans med prognosuppgifter, behövs för statsrådets strategiska planering och ledning. Statsrådets kansli och den för hela statsrådet gemensamma controllerfunktionen på finansministeriet spelar en viktig roll för utvecklingen och sammanjämkningen av den utvärderingsverksamhet som ministerierna bedriver på statsrådsnivå.

- 7 Statsrådet utökar utnyttjandet av utvärderingsinformationen i samband med beredningen av statsfinansramarna och statens budgetproposition. Med utvärderingsinformationen som grund kunde det övervägas de initiativ, som ingår i regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering, som gäller en prövning inom regeringen av en omprioritering av de statliga utgifternas inriktning. Ministerierna överväger sär-

skilt, med stöd av utvärderingsuppgifterna, behoven, nivån och inriktningen av anslagen för forskning och utveckling samt för innovations- och olika utvecklingsprojekt.

- 8 Utnyttjandet av utvärderingarna som gäller effektiviteten och övriga utvärderingsdata i arbetet för budgetberedning kan bara göras effektivare om också riksdagen visar tillräckligt med genuint intresse för att dra nytta av utvärderingsinformationen när den använder sin lagstiftnings- och budgetmakt och när det använder sin parlamentariska tillsyn av regeringen och förvaltningen. Riksdagens revisionsutskotts roll som inbegärrare och utnyttjare av utvärderingsdata kan vara mycket viktig när det gäller att uppmuntra genuin efterfrågan på utvärderingsdata

7 Observationer gällande budgeteringen

Med en av Statens revisionsverk utförd förvaltningsrevision har utvärderats underhållet av statens bannät och de budgetförfaranden som tillämpas vid dess finansiering³. För underhållet av bannätet svarar Banförvaltningscentralen som styrs av kommunikationsministeriet. Merparten av underhållet av detta bannät finansieras med anslag för basbanhållningen som beviljas åt Banförvaltningscentralen i budgeten. Banförvaltningscentralen har årligen använt ca 300 milj. euro statlig budgetfinansiering för basbanhållningen. En liten del, dvs. 15–20 % av den totala finansieringen av basbanhållningen, har bestått av inkomster som upp bärs av Banförvaltningscentralen, såsom av banavgifter av banornas användare.

Vid revisionen har man i gått in för att klargöra bl.a. hur väl det har lyckats att uppnå de målsättningar som gäller bevarandet av banegendomens skick och värde samt bannätets servicenivå.

Föremål för förvaltningsrevision har varit

verksamhet som har understötts med anslaget för hälsofrämjande verksamhet. Anslaget har under olika benämningar förekommit i statsbudgeten allt sedan 1970-talet. Med anslaget har i enlighet med lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning (693/1976) understötts projekt för inskränkande av tobaksrökning och för hälsofostran samt i enlighet med lagen om nykterhetsarbete förebyggande av rusmedelsskador, och utöver dessa alkoholinformation och upplysning samt bekämpning av drogmissbruk och skador. Under 2000-talets första år var anslaget runt 7,5 miljoner euro, tills det åren 2007 och 2008 höjdes av riksdagen till en nivå över 9 miljoner euro. Anslaget har budgeterats på statsbidragsmomentet och i momentets motive ringar har anslagets användningsändamål breddats så, att anslaget får användas för avlönande av personal till ett belopp motsvarande högst fyra årsverken, samt för bestridande av övriga omkostnader som åsamkas social- och hälsovårdsministeriet.

³ Statens revisionsverks förvaltningsrevisionsberättelse 159/2008, Underhållet av bannätet.

7.1 Underhållet av bannätet

7.1.1 Budgeteringsförfarandets funktionsduglighet

Vid revisionen uttalades, att den kontinuerligt upprepade årliga ökningen av finansieringen av basbanhållningen med under året beviljade tilläggsanslag inte är det bästa möjliga sättet med tanke på den årliga programmeringen av och effektiviteten i förverkligandet. Arbetena blir dyrare och mera utdragna när de utförs mellan tågtrafiken inom ramen för små luckor i tidtabellerna, än om de skulle utföras rejält på en och samma gång. Förfarandet förbättrar inte heller planmässigheten i verksamheten. I programmeringen av underhållet av bannätet och reinvesteringens arbeten borde man nå fram till, att finansieringens faktiska nivå utgör basfakta för programmeringen av arbetena.

7.1.2 Balansvärdenas deskriptivitet

Bansträckornas värde och dess utveckling har i statsförvaltningens rapporter beskrivits närmast med balansvärden. De består av tämligen stora helheter och summerade uppgifter, som innehåller också andra balansposter är det egentliga bannätets delar. Enligt uppgifterna i rapporteringen borde den årliga finansieringen av reinvesteringar i bannätet vara minst lika stor som de årliga avskrivningarna, för att bannätets värde eller skick inte skall sjunka.

Bansträckornas balansvärden och de på dem gjorda årliga avskrivningarna är emellertid åtminstone inte i nuläget som sådana användbara verktyg t.ex. som grund för styrningen av underhållet och investeringarna,

när man eftersträvar t.ex. att trygga banavsnittens bruksvärde eller servicenivå ur ett vidare perspektiv. Balansvärdena beräknas inte enligt enskilda banavsnitt eller som trafikhelheter. Trafikbehovet och de realiserade trafikvolymerna beaktas inte de nuvarande beräkningarna av bannätets balansvärde. På balansvärdet inverkar inte i sin helhet det, hur väl bannätet underhålls, för endast de långfristiga investeringarna är av betydelse. Balansvärdet beaktar inte små förändringar i de målsatta nivåerna för banunderhållet och det redan existerande bannätets förhållande till dem. I balansvärdet borde kontinuerligt göras särskilda justeringar som motsvarar dem, ifall man önskar att det skall beskriva dessa förändringar.

I rapporteringen i dess nuvarande form borde beaktas vad de nuvarande balansvärdena beskriver och vad inte, och klargöra mera exakt vad man kan sluta sig till av att enbart granska förändringarna i balansvärdena och avskrivningarnas volym. För att få en tillräcklig bild av hur värdet och nyttan av bannätet har utvecklats och vilken en tillräcklig nivå för investeringarna är, borde man använda också andra data än enbart de nuvarande siffrorna för balansvärdet.

Bokföringen och redovisningen av bannätets balansvärden borde utvecklas så, att ur systemet kunde fås de enskilda banavsnittens balansvärden i enlighet med det utlåtande som har getts av statens bokföringsnämnd. I syfte att förbättra användbarheten för banavsnittens balansvärden borde i dem ständigt göras behövliga ändringar, såsom t.ex. sådana ändringar av bruksvärdena som beror på förändringar i trafikbehovet och andra förändringar av de målsatta nivåerna.

7.1.3 Underhållets målsättningar och uppföljningen av hur de har förverkligats

Målsättningarna eller nivån för underhållet av den banegendom som är Banförvaltningscentralens ansvar har inte definierats entydigt och klart i bestämmelser eller i ministeriets ställningstaganden och planer. Målsättningarna har varit allmänt hållna och ger vid en närmare betraktelse rum för tolkningar.

Utgående från revisionen kan konstateras, att det är svårt att ge ett entydigt svar på hur målsättningarna för underhållet av bannätet har uppnåtts. Aktörernas och rapportörernas tolkning av målsättningarna och rapporteringen om hur målsättningarna har uppnåtts har inte som helhet gett någon särskilt god bild av styrningen av banhållningen. Å andra sidan är det svårt att kortfattat och klart definiera målsättningarna, eftersom det är fråga om en komplicerad och mångfasetterad verksamhet, som dessutom förändras i viss mån med den allmänna samhällsutvecklingen. Kommunikationsministeriets samt riksdagens roll i den totala styrningen av järnvägstrafiken och bannätet har varit liten. I praktiken är det närmast Banförvaltningscentralen som har beslutat i noggrannare detalj om banunderhållets innehåll och målsättningar.

Den information som har getts till riksdagen om också betydelsefulla ändringar i måluppställandet har varit bristfällig bl.a. vad kostnadsverkningarna anbelangar. För att riksdagen skall ha en genuin styrningsmakt borde underhållet av bannätet och till detta hörande beslut till väsentliga delar avgöras av riksdagen på ett klarare sätt än för närvarande.

7.1.4 Målsättningar som används i resultatstyrningen

Volymerna för den banegendom som skall underhållas har i kommunikationsministeriets resultatstyrning styrts närmast med hjälp av begreppet bannätets längd, som i resultatstyrningen faller under begreppet bannätets omfattning. Bannätets längd har angetts med längden för banavsnitten mellan olika orter (huvudbanelängden), med till de föregående lagda sidobanelängder (hela banlängden) samt med till de föregående lagda längder för banavsnitt med dubbla eller flera spår (spårlängden). Andra kvantitativa egenskaper som beskriver bannätets omfattning har inte använts i styrningen.

Med resultatmål som an knyter till underhållet av bannätet har man för sin del strävat till att förbättra bannätets skick och servicenivå. Enligt rapporteringsdokumenten har dessa uppställda resultatmål i allmänhet uppnåtts. De indikatorer i resultatstyrningen som beskriver lönsamheten har emellertid inte varit särskilt lyckade, och de har i praktiken inte kunnat ha särdeles stor styrande effekt på verksamheten. De styrande instanserna har också, om de så velat, kunnat inverka på grunderna för hur de i styrningen använda nyckeltalen utarbetas och tolkas. Riksdagen har inte i praktiken kunnat inverka på de resultatmål som an knyter till underhållet.

De resultatstyrningsmål som an knyter till underhållet har endast delvis beskrivit bannätets skick och servicenivå. Man borde överväga att i resultatstyrningen använda också nyckeltal som beskriver skicket och funktionsdugligheten för andra viktiga delar av bannätet, anordningar och utrustningar, såsom uppgifter om bangårdar, anordningar för elektrifierade banor och säkerhetsutrustningar.

7.1.5 Begreppen i banhållningen

De begrepp som har använts i banhållningen har varierat, och en del av dem har förändrats till sitt innehåll under skilda år. Detta gör det svårare att förstå och jämföra det som presenteras och att observera förändringar. En utomstående får inte av de uppgifter som Banförvaltningscentralen presenterat under skilda år någon särskilt klar och exakt bild t.ex. av hur underhållets nivå och dess finansiering har utvecklats. Enligt erhållen upplysning har man beslutat att harmonisera de benämningar som Banförvaltningscentralen använder med de benämningar som används av Vägförvaltningen. Det förefaller emellertid som att det inte är lätt att förenkla och harmonisera benämningarna och begreppen. På senare år har man gått in för att utveckla rapporteringen om underhållet och dess finansiering så att den är mera detaljerad än tidigare.

Det är skäl att fortsätta med att klargöra banhållningens målsättningar och begrepp och med att utveckla en mångsidigare och noggrannare rapportering än tidigare.

7.1.6 Underhållets målsatta nivå

I de olika funktioner som hör till underhållet av banegendomen har på basis av dokumenten skett smärre förändringar under senare år. Besluten om förändringarna har fattats vid Banförvaltningscentralen. Förändringarna har gällt bl.a. att förbättra faktabasen för den underhållna banegendomen, utveckla planeringen av underhållet och höja kravnivån för vissa underhållsfunktioner. Utgående från revisionsmaterialet kan konstateras, att för bansträckorna och underhållet av den på senare år småningom har uppställts olika slags målsättningar om höjd

nivå. Målsättningar är t.ex. successiva förbättringar av olika banavsnitts servicenivåklassificering samt förändringar i volymen för och underhållet av vissa delar av bannätet så att bannätet förbättras. Å andra sidan kan som målsättning tolkas också att servicenivåklassificeringen för vissa banavsnitt har sänkts under senare år. Kvantitativt har detta emellertid skett i så liten omfattning jämfört med den stora helheten, att det inte ändrar på den stigande trenden för bannätets nivåmålsättningar.

Också det ökande antalet anordningar som finns i bannätet har bidragit till ett större behov av underhåll. Förändringarna härvidlag har i princip också inneburit ett ökat behov av finansiering för olika komponenter i banhållningen. Man har varit tvungen att anpassa målsättningarna om höjd nivå till den tillgängliga finansieringen så, att finansieringen i första hand inriktats på bannätet med livlig trafik.

Den del av ökningsbehovet som överstiger den ursprungliga underhålls- och servicenivån och motiveringarna till den har i allmänhet inte framförts klart i Banförvaltningscentralens rapportering, utan centralen har endast allmänt beskrivit vilka reparations- och förbättringsarbeten på banorna den har sett som behövliga och vilket finansieringsbehov de orsakar. I samband med besluten att höja nivån och av dem orsakade behov av ytterligare finansiering har inte framförts åskådligt, vilka kostnaderna för och nyttan av den höjda nivån skulle vara. På basis av vissa basfakta från Banförvaltningscentralen själv kan beräknas, att en lägre finansieringsnivå än den nuvarande på längre sikt är det mest lönsamma alternativet från samhällsekonomins synpunkt.

Under senare år har beretts ett beslut om huvudleder. Förverkligad skulle denna målsättning innebära en avsevärd höjning av ni-

vån och ett stort behov av ytterligare finansiering för bl.a. banhållningen under kommande år. Det har inte kunnat konstateras att samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler hade gjorts om huvudledmålsättningens lönsamhet. I de för riksdagen presenterade budgetdokumenten har inte klart nämnts, vilket sambandet är mellan huvudledernas och det tidigare presenterade bannätets indelning i servicenivåklasser, hur stora förändringar i bannätet övergången till en indelning huvudleder-andra leder förutsätter, hur mycket förverkligandet av huvudlederna skulle kosta och vilken den förutspådda nyttan i pengar av detta vore.

Insamlandet och presentationen av planerings- och uppföljningsdata som inverkar på banhållningens lönsamhet och effektivitet borde förbättras.

7.1.7 Inriktningen av underhållets resurser

Åtgärderna i och resurserna för banhållningen har inte inriktats jämnt på olika banavsnitt i syfte att uppnå en servicenivå på samma nivå, utan på banavsnitt med livlig trafik har medvetet upprätthållits en högre nivå än på banavsnitt med liten trafik. En sådan inriktning av underhållet är ekonomiskt ändamålsenlig, när resurserna inte räcker till för att hålla alla banavsnitt i lika gott skick eller för att höja dem till lika god nivå. Det är inte motiverat att underhålla sådana delar av banegendomen, för vilka inte kan ses tillräcklig användning eller tillräckligt värde. När man överväger att avstå från något banavsnitt borde man gå in för att granska också de långsiktiga verkningarna av detta på den logistiska helhet som hela trafiksystemet utgör, samt att beakta också eventuella värden av annat slag än bruksvärdet.

7.2 Projekt som verkställs med anslaget för hälsofrämjande verksamhet och förfarandet vid budgeteringen av anslaget

7.2.1 Finansieringen av verksamheter av kontinuerlig art med anslaget för hälsofrämjande verksamhet

Med revisionen har klarlagts hur anslaget för hälsofrämjande verksamhet har använts, hur användningen har fördelat sig på olika understödstagare och verksamheter, vilka förfaranden som har tillämpats vid uppföljning och utvärdering, hur projekten har utnyttjats och vilket förhållandet är mellan verksamhetens resultat och de målsättningar som har legat till grund för anslaget.

Av anslaget har ca hälften årligen använts för projekt som verkställs av statsförvaltningen. Till användarna har hört Stakes, Folkhälsoinstitutet, Arbetshälsoinstitutet, länsstyrelserna, social- och hälsovårdsministeriet, Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral, Statistikcentralen samt universiteten. Totalt sett har endast hälften av anslaget använts för egentliga statsunderstöd.

Bland anslagets användningsändamål har också verksamheter av varaktig karaktär fått en befäst ställning. Inom statsförvaltningen har anslaget använts för verksamheter som naturligt hör till ifrågavarande myndigheters reguljära uppgifter och som borde finansieras med omkostnadsanslag. Med anslaget har hos flera statliga ämbetsverk och inrättningar finansierats bl.a. verksamhet av typen forskning och utveckling. I budgeten har inte angetts klara motiveringar för att anslaget kunde användas för sådan forsknings- och utvecklingsverksamhet. Enligt de allmänna bestämmelserna och föreskrifter-

na om anslag kan statens ämbetsverk och inrättningar inte vara mottagare av statsunderstöd.

Från projektförvaltningens och finansernas synpunkt är det inte ändamålsenligt att verksamheter av varaktig art upprätthålls i projektform och med stöd av projektbidrag. Om det betraktas som motiverat att den verksamhet som understöds bedrivs varaktigt, borde understödet behandlas som verksamhetsbidrag till mottagaren eller, när det är fråga om statliga myndigheter, som omkostnader.

7.2.2 Klarheten för anslagets användningsändamål

Revisionsverket anser det vara på sin plats att ändamålet och sättet för användningen av anslaget för hälsofrämjande verksamhet klargörs. Ett tillfälle till detta torde erbjudas i samband med den eventuella sammanslagningen av Folkhälsoinstitutet och Stakes. När budgeteringen utvecklas är det skäl att ägna uppmärksamhet åt momentets nummerbeteckning samt momentmotiveringarna. Ifall av anslaget på momentet merparten används för statsbidrag och anslag på momentet används också för forskningsinrättningarnas utgifter, borde momentets nummerbeteckning bibehållas som den nuvarande, men momentets motiveringar bör kompletteras så, att anslaget får användas inte bara social- och hälsovårdsministeriets för konsumtionsutgifter utan också för de statliga forskningsinrättningarnas omkostnader.

Om åter merparten av anslaget på momentet används för ministeriets och forskningsinrättningarnas omkostnader, bör momentets nummerbeteckning i enlighet med detta ändras antingen till omkostnadsmoment (1–14) eller till övriga konsumtionsutgifter (20–28) och till momentets motiveringar läg-

gas till ett omnämnande, att anslaget på momentet får användas också för statsbidrag. Då skall deras andel antecknas på momentet i formen "högst". Samtidigt bör övervägas, hur den personalstyrka eller det antal årsverken som avlönas från momentet skall nämnas i momentets motiveringar



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.)