
RESUMÉ OCH STÄLLNINGSTAGANDEN

Revisionsmönstret

Lantmäteriverket har till uppgift att sörja för fastighetsbildnings- och ägoregleringsverksamheten, sköta förändret av register över fastigheter och landskapsinformation samt främja en sam användning av sådana register, sörja för allmänna kartverksarbeten samt främja en ändamålsenlig kartläggning och kartproduktion. Lantmäteriverket är en jord- och skogsbruksministeriet underställd inrättning som fungerar enligt nettobudgeteringsprincipen. Lantmäteriverkets totala kostnader år 2004 var 93,4 milj. euro. Av Lantmäteriverkets verksamhet finansieras ca hälften med av kunderna erhållna intäkter och återstoden ur statsbudgeten. I statsbudgeten för år 2005 anvisades för Lantmäteriverket ett driftsutgiftsanslag på totalt 47,16 milj. euro (moment 30.70.21) och i tilläggsbudgetförslaget 803 000 euro. Intäkterna av verksamheten år 2004 var 49,4 miljoner euro, av vilket merparten, 36,6 milj. euro, härrörde från lantmäteriförrättningar. Förrättningsintäkterna ökade från året innan med sex procent. De anslag som i statsbudgeten och tilläggsbudgeten år 2004 anvisats till stöd för fastighetsförrättningar, totalt 4,5 milj. euro, användes i sin helhet. I budgeten för år 2005 har till stöd för fastighetsförrättningar anvisats 4 miljoner euro. Regeringen föreslog dessutom i den andra tilläggsbudgetpropositionen för momentet en ytterligare ökning om 590 000 euro.

Den revision av Lantmäteriverket som har utförts av Statens revisionsverk har avgränsats till att gälla endast lantmäteriförrättningar. Valet av revisionsobjekt har inte baserat sig på lantmäteriförrättningarnas statsfinansiella betydelse eller på en förhandsuppfattning om de ekonomiska risker som anknyter till dessa funktioner. Målsättningen för revisionen är att försäkra sig om Lantmäteriverkets lantmäteriförrättningars resultat, verkställighetens ändamålsenlighet och adekvata förvaltningsförfaranden. Revisionen har utförts i enlighet med den strukturerade revisionsmodell som har utvecklats vid revisionsverket. Observationerna vid revisionen och på basis av dem gjorda slutsatser har rapporterats i berättelsen oberoende av huruvida i det granskade elementet funnits något att anmärka.

Lantmäteriförrättningarnas resultat har vid revisionen utvärderats först med hänsyn till målsättningskedjan och innehållet i resultatavtalet mellan jord- och skogsbruksministeriet och Lantmäteriverket. Därefter har granskats hur de uppställda målsättningarna har uppnåtts. Ett tredje utvärderingstema utgör planeringen av verksamhetens finansiering.

Teman för revisionen av lantmäteriförrättningarnas verksamhetsprocess är lantmäteriförrättningarnas planering, organisering, utnyttjandet av personella resurser, egentlig verkställighet, dokumenteringen av verkställigheten samt uppföljning, rapportering, övervakning och utvärdering.

Oklanderligheten för det förvaltningsförfarande som anknyter till lantmäteriförrättningarna innefattar tre revisionsteman: verksamhetens lagbundenhet, iakttagandet av statsbudgeten och verksamhetens genomskinlighet.

Material vid revisionen har varit normer och handlingar som gäller lantmäteriförrättningarna och hela Lantmäteriverkets verksamhet såsom lagstiftningen på området, handböcker, instruktioner och utvärderingar av verksamheten; statsbudgeterna, resultatavtalen mellan jord- och skogsbruksministeriet och Lantmäteriverket samt ministeriets och Lantmäteriverkets strategidokument, bokslut, verksamhetsplaner och -berättelser. Materialet har avgränsats till åren 2001 - 2005 men i fråga om strategiska frågor är den granskade perioden längre. Utöver dokumentationen har helhetsbilden fördjupats med intervjuer med företrädare för jord- och skogsbruksministeriet och Lantmäteriverket.

Av de olika slagen av lantmäteriförrättningar granskas vid revisionen i närmare detalj styckning (PETO-processen), allmänna vägförrättningar (ARTO-processen) och nyskifte (TJ-processen) för erhållande av en helhetsbild.

Utanför revisionen har avgränsats till Lantmäteriverkets lantmäteriförrättningar hörande internationell verksamhet, exempelvis utfärdandet av instruktioner för lantmäteriförrättningarna i de baltiska länderna.

Observationer vid revisionen och revisionsverkets ställningstaganden

Sett ur perspektivet för verkställighetsprocessen och ett adekvat förvaltningsförfarande har Lantmäteriverkets lantmäteriförrättningar skötts väl. Från resultatets synpunkt har de i resultatavtalen mellan jord- och skogsbruksministeriet uppställda målsättningarna för lantmäteriförrättningarnas produktion, genomföringstid, ekonomi och lönsamhet inte uppnåtts. De målsättningar som ingår i resultatavtalet borde utvecklas genom att till avtalet fogas målsättningar för lantmäteriförrättningarnas produktivitet, icke-avsedda inverkningar och en målsättning gällande genomföringstiden för något slag av lantmäteriförrättning inom ARTO-processen.

I det följande beskrivs närmare de centrala observationerna vid revisionen och slutsatserna sett ur perspektivet för resultat, verksamhetsprocessen och förvaltningsförfarandet.

Resultatets perspektiv

Den målsättningskedja som gäller för lantmäteriförrättningarna är oavbruten från lagstiftningens nivå till lantmäteriförrättningarna. Jord- och skogsbruksministeriet har emellertid inte någon strategisk plan för lantmäteriförrättningarna.

Målsättningarna i resultatavtalet mellan jord- och skogsbruksministeriet och Lantmäteriverket svarar mot dem som presenterats i budgeten. Siffervärdena för två målsättningar i 2005 års resultatavtal (styckningsförrättningarnas genomföringstid och enhetskostnaden) svarar emellertid inte mot dem som presenterats i statsbudgeten. De flesta målsättningar som har uppställts i resultatavtalet är konkreta och mätbara. Lantmäteriverket kan med sin verksamhet faktiskt inverka på att de uppnås. Resultatavtalet är till sin struktur fungerande.

Jord- och skogsbruksministeriet följer med hur de för Lantmäteriverket uppställda målsättningarna uppnås och ger årligen i juni respons angående detta. Resultatavtalsförfarandet är adekvat men det kunde effektiveras genom att den respons som ges av ministeriet tidigareläggs.

Ministeriet har en substantiell kompetens i fråga om den verksamhet som styrs. Ministeriet och Lantmäteriverket har en god diskussionskontakt och även inofficiell inbördes växelverkan förekommer.

Innehållet i resultatavtalet mellan jord- och skogsbruksministeriet och Lantmäteriverket borde utvecklas. Avtalet omfattar inte längre samtliga lantmäteriförrättningar och ger därför inte en god helhetsbild av lantmäteriförrättningarna: av lantmäteriförrättningarna inom ARTO-processen borde genomföringstiden för något slag av förrättning höra till resultatavtalet som en målsättning. Att de avvägda enhetskostnaderna slopats i resultatstyrningen kan inte ses som en rätt lösning med tanke på helhetsbilden. I resultatavtalet borde ingå en produktivitetsmålsättning för lantmäteriförrättningarna. Den mätare som beskriver icke-avsedda inverkningar borde utvecklas. I resultatavtalet borde också ingå en målsättning som hänför sig till kundbelåtenheten, i synnerhet när kundbelåtenhet har

fastslagits som ett grundläggande värde för Lantmäteriverket. Målsättningen att göra produktionsprocesserna enhetligare borde göras lättare att mäta.

Vid revisionen har framkommit att Lantmäteriverket mäter sin egen verksamhet synnerligen mångsidigt. Den faktabas som anknyter till de föreslagna nya målsättningar existerar således redan i stor utsträckning.

De kvantitativa målsättningarna för Lantmäteriverkets produktion av lantmäteriförrättningar har inte uppnåtts på 2000-talet i fråga om alla slag av förrättningar. De i resultatavtalet presenterade målsättningarna gällande förrättningarnas genomföringstid har inte uppnåtts i fråga om styckning och nyskifte. De regionala skillnaderna i servicenivån vid styckning har emellertid i viss mån kunnat utjämnas. Målsättningarna för lönsamhet och ekonomi uppnåddes först år 2004. Lantmäteriförrättningarnas orderstock har emellertid minskat delvis också beroende på en minskad efterfrågan.

Hur målsättningen för genomföringstiderna för styckning uppnåtts har dokumenterats dåligt i Lantmäteriverkets dokument gällande resultatet. Lantmäteriverket borde i sin resultatrapportering presentera genomföringstiderna för de nyskiften som ingår i resultatavtalet. Genomföringstiderna för nyskiften i gammal och ny (kundorienterad) form borde specificeras i rapporteringen.

Uppskattningen av efterfrågan på lantmäteriförrättningar, som inverkar på Lantmäteriverkets intäkter, är inte helt lyckad. Efterfrågan har varierat något från år till år och vid uppgång har efterfrågan i planeringen uppskattats vara lägre och vid nedgång vara större än vad utfallet har blivit. En uppskattning av intäkterna har också försvårats av övergången till ett nytt prissättningssystem år 2002. De intäkter som fås av lantmäteriförrättningarna har överskattats i någon mån. Lantmäteriverket har i sin strategiska planering beaktat att prissättningen av lantmäteriförrättningarna bör utvecklas.

Efterfrågan på nyskiften har ökat: i statens tilläggsbudgeter för åren 2001, 2004 och 2005 har anvisats ytterligare anslag till stöd för verksamheten. Åtminstone en del av efterfrågetillväxten är en följd av aktiv verksamhet från Lantmäteriverkets sida. Aktiviteten baserar sig på resultatavtalet mellan jord- och skogsbruksministeriet och Lantmäteriverket och på ministeriets strategiska linjedragningar.

Verksamhetsprocessens perspektiv

Lantmäteriförrättningarna har definierats i lagstiftningen. Lantmäteriverkets valfrihet är begränsad vad gäller metoder och deras tillämpning. Handlingslinjen i Lantmäteriverkets verksamhets- och ekonomiplanering harmonierar med resultatavtalen. Verket har följt denna linje också i planeringen av sina personalresurser. Verket har i form av en handbok gett instruktioner om lantmäteriförrättningslagen enligt fastighetsbildningslagen (554/1995) och är i färd att utöka handboken till att innefatta också andra förrättningar. Hur processerna vid lantmäteriförrättningar framskrider i detalj har definierats i processhandböcker. Planeringen av verkställigheten av lantmäteriförrättningarna har skötts adekvat.

Organiseringen av lantmäteriförrättningarnas verkställighet är systematisk. Kärnprocesserna har definierats och dokumenterats. Organiseringen av dem har ordnats på basis av kvalitetstänkande och -styrning. Ansvarsförhållandena i verksamheten är klara. Organiseringen av enskilda lantmäteriförrättningar har instruerats. De verksamhetssystem och den organisering av verkställigheten som Lantmäteriverket tillägnat sig tryggar verkställighetens kontinuitet.

Utvecklandet av Lantmäteriverkets personalresurser sker planmässigt. Personalen utvecklas aktivt, och tillståndet för personalens arbetsförmåga och välbefinnande följs upp systematiskt och än-

damålsenligt. Vid revisionen har inte framkommit observationer av att lantmäteriförrättningarnas personalresurser hade dimensionerats eller inriktats på ett oändamålsenligt sätt.

Verkställigheten av lantmäteriförrättningarna har iakttagit normerna. Lantmäteriverket har utvecklat verkställigheten och samarbetet i samband med nyskifte vid skydds- och trafikledsprojekt tillsammans med både Vägförvaltningen och Banförvaltningscentralen.

Lantmäteriverket har utvecklat det dokumenterings- och arkiveringsystem som berör lantmäteriförrättningarna. Detta har inte bara effektiviserat verkets verksamhet utan också främjat medborgarnas tillgång på information. Dokumenteringen och arkiveringen i anknytning till lantmäteriförrättningarna har skötts adekvat.

Uppföljningen, rapporteringen, övervakningen och utvärderingen av verkställigheten av lantmäteriförrättningar har ordnats på basis av ett kvalitets- och processtänkande. Systemet möjliggör en fortgående förbättring av verksamheten. Uppföljningen, rapporteringen, övervakningen och utvärderingen har ordnats på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt.

Perspektivet för adekvata förvaltningsförfaranden

Lantmäteriverkets lantmäteriförrättningar har verkställts i enlighet med lagstiftningen. Om lantmäteriförrättningarna har utfärdats instruktioner inom ramen för rådande lagstiftning. Vid revisionen har inte framkommit till lantmäteriförrättningarna anknuten övrig verksamhet som inte hade varit lagenlig.

Sett ur perspektivet för iakttagande av statsbudgeten har de av lantmäteriförrättningarna erhållna intäkterna varit något mindre än planerat. Detta har berott närmast på övergången till ett nytt prisättningssystem och på svårigheten av att uppskatta förändringarna i efterfrågan på skiftesförrättningar samt på ett fel i uppskattningen av förrättningsvolymen. Å andra sidan har kostnaderna för förrättningarna fått understiga vad som antagits i budgeten. Strävan har varit att uppskatta intäkterna av lantmäteriförrättningarna realistiskt och inte alltför försiktigt. De medel som beviljats till stöd för nyskiften har använts till fullt belopp. Vid revisionen framkom inte egentliga brister i iakttagandet av budgeten.

Lantmäteriförrättningarna har ordnats genomskinligt både internt och externt. Lantmäteriverket följer väl upp hur den externa bilden av verket utvecklas och tillämpar ett kundorienterat synsätt i utvecklandet av sin verksamhet.