



Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen 2018



Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen 2018

B 19/2018 RD



L 1796-9549

ISSN 1796-9549 (HÄFT.)

ISSN 1796-9654 (PDF)

URN:NBN:VTV-B192018RD

[HTTP://URN.FI/URN:NBN:VTV-B192018RD](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-b192018rd)

GRANO OY

HELSINGFORS 2018

Fotografierna i årsberättelsen har tagits av fotografen Ville-Veikko Heinonen från Tammerfors. Temat för fotografierna är "urban miljö och dynamiken i dess vardag". Fotografierna togs i Helsingfors i maj 2018.

Till riksdagen

Med stöd av 6 § i lagen om statens revisionsverk (676/2000) ger revisionsverket en berättelse om sin verksamhet till riksdagen.

I berättelsen framförs slutsatser, som har dragits utifrån resultaten av revisionerna, angående statsfinansernas och förvaltningens tillstånd samt sammanfattande information om de från riksdagens synpunkt viktigaste observationerna i revisionerna. Dessutom inkluderar berättelsen en översikt av revisionsverkets verksamhet under årsberättelseperioden.

Berättelsen baserar sig på revisionsverkets effektivitetsrevisioner, redovisningsrevisioner, laglighetsgranskningar och granskningar av finanspolitiken samt på revisionsverkets sakkunnigverksamhet. Berättelsen omfattar de redovisningsrevisioner som slutfördes våren 2018 och hänförde sig till finansåret 2017. Av effektivitetsrevisionerna, granskningarna av finanspolitiken och laglighetsgranskningarna har i berättelsen inkluderats de revisioner och uppföljningar som slutfördes före utgången av augusti 2018.

Revisionsverket lämnar två gånger om året en rapport om övervakningen av finanspolitiken, vilket utförs med stöd av lag (869/2012). Revisionsverket lämnade en rapport om granskningen av finanspolitiken den 3 november 2017 och den 8 juni 2018.

Den 14 december 2017 lämnade revisionsverket i en särskild berättelse (B 20/2017 rd) till riksdagen en rapport om övervakningen av finanspolitiken 2017.

Revisionsverket rapporterade om granskningen av statsbokslutet och regeringens årsberättelse i en särskild berättelse (B 17/2018 rd) som lämnades till riksdagen den 30 maj 2018.

Helsingfors den 12 september 2018

Tytti Yli-Viikari
generaldirektör

Marko Männikkö
överdirektör

Innehåll

Inlägg av generaldirektören:		
En virtuell stuga för potatisknölar för god förvaltning	7	
Huvudsakligt innehåll	13	
1	Åtagandena utanför balansräkningen kräver uppföljning och begränsning av risker	15
2	Riskhanteringen och verksamhetens kontinuitet ska säkerställas bättre i hela statsförvaltningen	19
3	God förvaltning och skötsel av statsfinanserna bygger på transparens och regelefterlevnad	23
4	Fokusområden för utveckling av revisionsverksamheten	29
5	Statens revisionsverk	31



Inlägg av generaldirektören

En virtuell stuga för potatisknölar för god förvaltning

En god förvaltning lever i tiden på samma sätt som definitionerna av lycka. Den finska beskrivningen av lycka som "en egen röd stuga och ett eget potatisland" ändrar form med tiden. Varje generation bestämmer de etiska principer enligt vilka nya verksamhetsmodeller, tekniker och tjänster genomförs. Förändringar i samhället och nya aspekter som förändringarna medför avspeglas då vi utvärderar det offentliga beslutsfattandet och dess konsekvenser.

Beslutsfattandet i Finland kan utnyttja verifierad information om statens ekonomiska ställning och efterlevnaden av budgeten. Detta stärker riksdagens budgetmakt och förutsättningarna för beslutsfattandet samt skapar en grund för god skötsel av statsfinanserna. En lagenlig och ändamålsenlig skötsel av statsfinanserna och efterlevnad av budgeten hör till god förvaltning.

Riksdagens budgetmakt hör till god förvaltning

Internationellt sett är riksdagens budgetmakt stark. Under de senaste åren har dock det medvetna syftet varit att göra den politiska beslutsprocessen smidigare – delvis på bekostnad av budgetmakten. Bolagsbildning och lösningar för förvaltning av företagsinnehav är exempel på denna utveckling. Betydelsefulla beslut om statens tillgångar fattas även utanför budgetbesluten. För att säkra en hållbar finanspolitik har man redan i förväg förbundit sig till ett ramförfarande.

När riksdagen utövar sin budgetmakt spelar lagberedningen en viktig roll. Huvuddelen av de beslut som påverkar budgeten har fattats redan före budgetberedningen. Den beredande lagstiftningens effekt på budgetmakten bör därför identifieras. Det är inte enbart fråga om statsfinanserna utan även om utövandet av makt.

En enhetlig förvaltning skapar en grund för en effektiv förnyelse

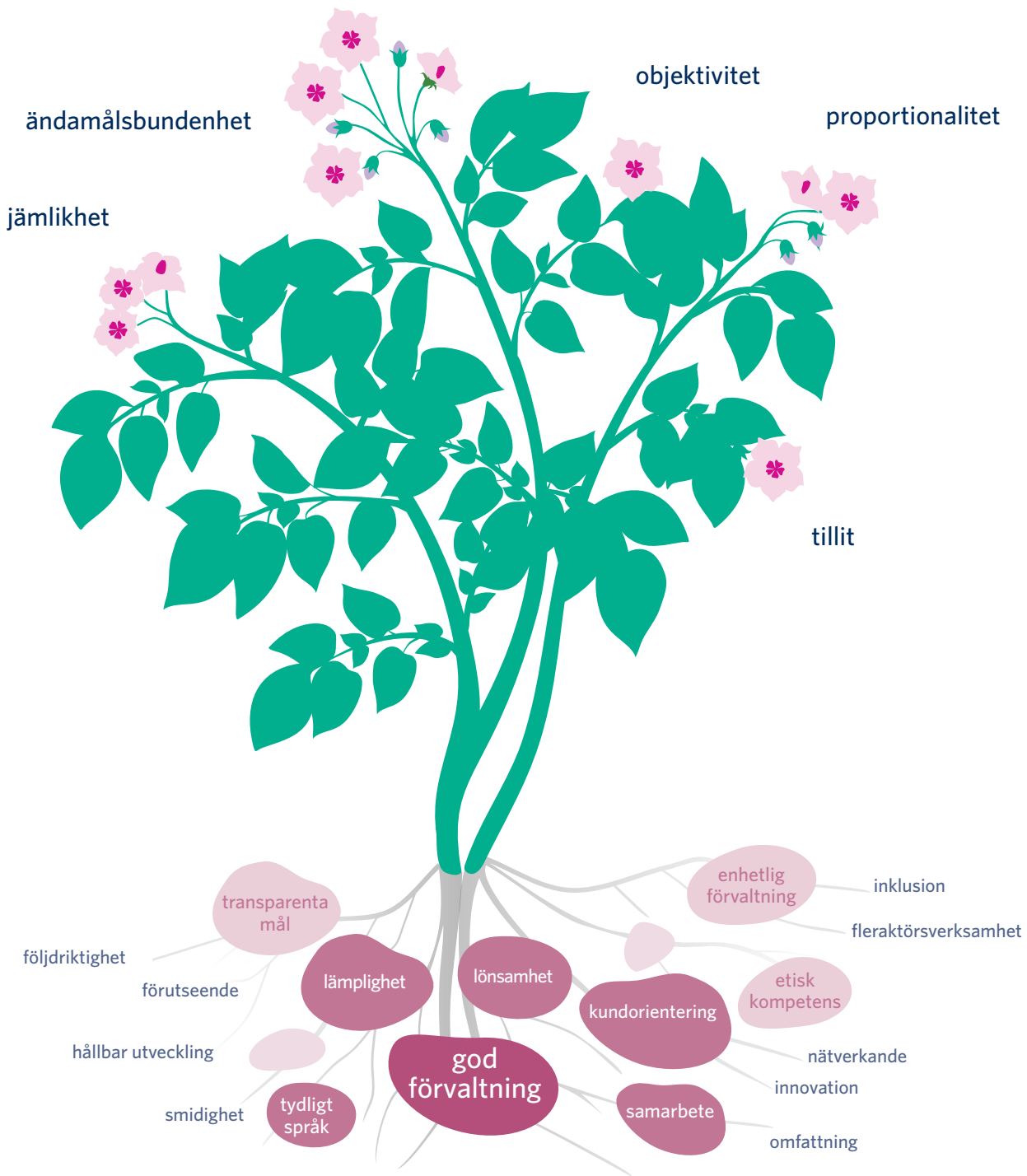
En splittrad verksamhet och struktur inom förvaltningen försvagar riksdagens förutsättningar att utöva sin makt. Det är svårt att bilda sig en uppfattning om den hela statliga ekonomin, styrkedjorna är komplexa och redovisnings-skyldigheten diversifierad. En alltför snäv och avgränsad beredning försvagar lagstiftningens kvalitet, varvid nödvändig sakkunskap, substanskompetens och olika synvinklar inte förmedlas till det slutliga resultatet.

Förvaltningen överlag bör möjliggöra innovationer och förnyelse. Isolering och tidspress vid beredningen leder till att förvaltningsövergripande parallell beredning uteblir. En verksamhet som förnyas kräver ett samförstånd om att potatislandet ibland måste vändas för att en ny skörd är möjlig.

Funktionell splittring avspeglas i att den operativa och den ekonomiska styrningen inte är enhetliga eller att olika styrmetoder inte utgör en enhetlig, begriplig helhet. Den eftersträlvade förnyelsen uppnås inte genom splittrade åtgärder. När genomförandet av förnyelser planeras, bör uppmärksamhet ägnas åt att styrningen är enhetlig, de åtgärder som stöder förnyelsen är tillräckligt omfattande och riskhanteringen heltäckande. Politikerna och ledarna inom förvaltningen bör tydligt presentera både de frågor som ska satsas på och de frågor där åtgärder eller stöd kommer att minskas.

Splittring kräver en övergripande hantering. Ju fler aktörer, ju längre verksamhetskedja, och ju mer varierande verksamhetskulturerna är, desto viktigare är det att hantera helheten för att skötseln av statsfinanserna och statens ekonomiska ställning ska kunna säkerställas. För att lyckas med detta är gemensamma regler och samförstånd om målen – samt djärvhet att utföra målinriktat och etiskt hållbart myndighetsarbete avgörande.

Splittringen av förvaltningen framkommer som differentiering av olika aktörer. För riksdagen innebär detta att den styrning som fastställts för statsrådet inte förmedlas vidare från ministerierna på ett effektivt sätt. En särskild utmaning utför enheter som står utanför den egentliga statsförvaltningen och vars huvudsakliga inkomst kommer från statens budget. Styrningen från riksdagen och statsrådet borde uppmuntra till en så effektiv och verkningsfull användning av de offentliga medlen som möjligt, utan differentierad deloptimering av enheter.



Figur 1: Principerna och verksamhetsmodeller för god förvaltning

God förvaltning kräver kompetenta ledare och förtroende mellan tjänstemän

Statsförvaltningens förmåga att förnya sig bygger på tjänstemannakårens kompetens och framtidsvisioner. Den pågående debatten om ett mer enhetligt statsråd vittnar om en vilja att bygga upp en ny typ av förvaltning. Samordningen räcker inte ensam till när beredningen av politiken i allt större omfattning för- enar olika sektorer och förvaltningsområden. Kärnan i debatten om förnyelsen är tjänstemannakårens förmåga ”att tala ett och samma språk” och att beakta olika sektorer och intressenters synvinklar. Som svar på frågan ses åtgärderna för att systematiskt öka tjänstemannakårens rörlighet och att stärka ledningskompetens. Det är också viktigt att stärka tjänstemännens etiska kompetens och den gemensamma förbindelsen till den offentliga förvaltningens värderingar.

De senaste åren har statsförvaltningen blivit mer kundorienterad, och kunderna står i centrum vid förnyelsen av tjänster. Det är i sista hand kunderna som lider av skrankorna i ämbetsverken, förvaltningsområdena och deras lednings-, styr- och informationssystem.

Revisionsinformationen hjälper till att bygga upp en god förvaltning

En god förvaltning inom statsekonomin utgörs av flera olika faktorer. Behörighet och verksamhetens lagenlighet och effektivitet vid skötseln av statsfinanserna innebär budget- och lagefterlevnad samt ändamålsenlig verksamhet. Denna kultur har utvecklats långsiktigt i Finland och den bör inte försvinna i de kommande förnyelserna. Revisionsverket bidrar genom sina granskningar till god beredning och gott genomförande och stöder genom sin sakkunnigverksamhet utvecklingsarbetet inom den offentliga förvaltningen.

I statsförvaltningens olika strategier anses digitaliseringen vara en viktig faktor som skapar många möjligheter. Med tanke på politiska mål är det viktigt att de ömsesidiga beroendeförhållandena mellan olika frågor identifieras och hanteras. Transparenta och genuina mål främjar en god lagberedning och ett gott genomförande. Politiska problem är mångdimensionella och de kräver beredning som grundar sig på omfattande nätverk. Nu präglas förvaltningen av flera aktörer och sektorsövergripande involvering.

Det komplicerade digitala samhället bygger på globalisering, teknisk utveckling och nätverksbyggande. Detta påverkar individers och institutioners verksamhet och samordnandet av olika intressen. Dialog mellan politik och vetenskap är nödvändig för att vi ska kunna förstå utmaningarna med hållbar utveckling samt hur vi kan lösa dem. Det behövs nya verktyg och samarbetsformer för dialog, deltagande planering och verkställighet. Vid reformer behövs en gemensam diskussion där principerna för god förvaltning preciseras. Låt den virtuella stugan fyllas av potatisknölar för god förvaltning.



Huvudsakligt innehåll

I den årliga berättelsen presenterar Statens revisionsverk sina viktigaste observationer om lagligheten och ändamålsenligheten i skötseln av statsfinanserna och om iakttagandet av budgeten. Berättelsen innehåller observationer från flera granskningar och de har samlats under följande tre teman: åtaganden utanför balansräkningen, riskhantering och kontinuitetssäkring och god förvaltning. Temana fördjupas på revisionsverkets webbplats, där även revisionsverkets övriga revisionsberättelser finns.

Syftet med balansräkningen är att beskriva värdet på en organisations tillgångar och skulder. Staten har en betydande mängd åtaganden utanför balansräkningen som kan orsaka stora utgifter i framtiden. Statsmyndigheterna bör utvärdera riskerna med åtagandena noggrannare och rapportera om riskerna mer sammanfattande.

Behovet att organisera statsförvaltningens riskhantering till en mer sammanhängande enhet har lyfts fram i synnerhet när serviceproduktionens strukturer inom statsförvaltningen har ändrats. De riskhanteringsåtaganden som överskrider aktörs- och förvaltningsområdesgränserna bör därför fastställas tydligt. Statens organisationer identifierar och hanterar sina risker på mycket olika sätt. Aktörer inom säkerhet, såsom räddningsväsendet och Försvarsmakten, är redan i sig riskhanteringsorganisationer. De har enligt sin grundläggande uppgift en kontinuerlig beredskap för att hantera risker och säkerställa kontinuiteten i verksamheten. Som risker identifierar övriga aktörer främst exceptionella störningar och särskilt hot mot informationssystem och cybersäkerhet till följd av sådana störningar. På alla nivåer inom statsförvaltningen har riskhantering och säkerställande av kontinuiteten i samhället ur denna synvinkel fått mindre uppmärksamhet.

Utifrån redovisningsrevisionerna iaktas statsbudgeten tämligen bra. Budgetefterlevnad kräver konstant uppmärksamhet eftersom förfaranden som strider mot statsbudgeten och de centrala bestämmelserna om den oftast också strider mot grundlagens bestämmelser om statsfinanserna.

Grunden för en fungerande intern kontroll skapas genom en god kontrollmiljö. När förvaltningen automatiseras har lagstiftningen ofta en central inverkan på effektiviteten i processerna. I de digitaliserade processerna är fungerande informationssystem och kontroller inbyggda i systemen förutsättningar för intern kontroll. Vid sidan av den högsta ledningen vid ämbetsverken och inrättningarna har ministerierna, som styr ämbetsverkens och inrättningarnas verksamhet, också en betydande inverkan på att god förvaltning följs i skötseln av statsfinanserna.

Hantering av åtagandena utanför balansräkning



1 Åtagandena utanför balansräkningen kräver uppföljning och begränsning av risker

Staten har flera statsgarantier, statsägda företags skuld och andra åtaganden utanför balansräkningen som kan orsaka stora utgifter i framtiden. De har fått alltför liten uppmärksamhet i samband med styrningen av statsekonomi och hela finanspolitiken. Riskbedömningen och riskrapporteringen bör utvecklas för att riksdagen ska få en omfattande bild av riskerna med åtagandena och för att hänsynstagandet till riskerna på lång sikt ska kunna säkerställas vid beslutsfattandet. Dessutom ska risktagningsgränser om möjligt fastställas för statens eventalförpliktelser så att gränserna bygger på en övergripande granskning av risker.

Riskerna med eventalförpliktelser bör beaktas bättre vid rapportering och beslutsfattande

EU:s regelverk ålägger medlemsstaterna att rapportera till exempel om statsgarantier och offentligt ägda företags skulder. Däremot finns det inga begränsningar av ökningen av åtagandena. Åtagandena har inte heller inkluderats i nationella utgiftsramsystem och ökningen av åtagandena har inte försökts begränsas genom regeringsprogram. Åtagandena och riskerna med dem styrs på så sätt av politiska mål. De senaste åren har de offentliga garantierna, särskilt exportgarantierna, ökat oroväckande och är i förhållande till bruttonationalprodukten mycket hög i Finland jämfört med de övriga EU-länderna.

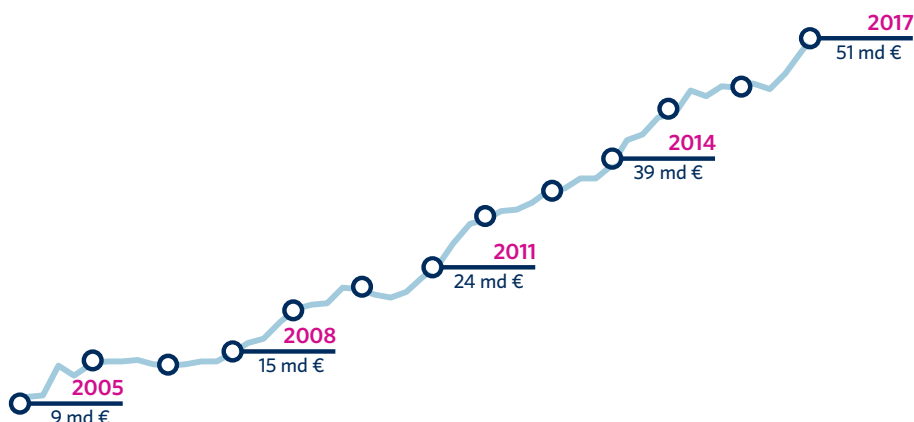
När hanteringen av eventalförpliktelser utvecklas bör uppmärksamhet fästas vid beslutsfattande, rapportering av åtaganden och begränsningar av risktagningen. Det är av största vikt att utvärdera enligt vilka grunder man utfäster sig till borgensförbindelser. Det kan vara motiverat att stödja exporten och näringspolitiska mål till exempel genom borgen. Förfarandet bör dock ses som ett undantag, och en grundlig utredning om fördelar och risker med föreslagna arrangemang bör krävas vid beredningen av riktlinjer. Även om sannolikheten för att åtaganden förverkligas är liten kan de ekonomiska konsekvenserna av åtagandena var betydande, om de realiserar.

Om det anses vara motiverat att utfästa sig till eventalförpliktelser, bör de ekonomiska konsekvenserna av utfästelsen utredas när beslut fattas. Det gäller att skapa en realistisk bild av hur stora eventuella förluster är och att presentera konsekvenserna av alternativa handlingsmetoder. Detta ska vara tillvägagångssättet vid beslut om såväl bevillningsfullmakter för statens fristående enheter, såsom Finnvera, som enskilda åtaganden, exempelvis stöd för exportprojekt. Utifrån revisionsverkets granskning av den offentliga sektorns ansvarsförbindelser lyfter konsekvensbedömningarna inte heltäckande fram mängden potentiella förluster när höjning av exportgarantifullmakterna har föreslagits.

Statsförvaltningens problem är att riskbedömningen sker vid ämbetsverken eller inom förvaltningsområdet och att inga bedömningskrav har fastställts. Därför kan riskbedömningarnas nivå variera och de riskbedömningar som används vid beslutsfattandet kan vara bristfälliga.

Eventualförpliktelser döljer sig ofta i detaljer. När stater till exempel inträder i internationella organisationer ska de sätta i kraft fördrag som gäller den berörda organisationen. Genom fördragen förbinder sig medlemsstaterna att ansvara för organisationens befintliga förpliktelser, till exempel pensioner.

Utifrån revisionsverkets granskning av statens ansvarsförbindelser i internationella organisationer har uppmärksamhet vid inträde i internationella organisationer inte fästs vid ekonomiska följder, och fördelarna med inträdet i förhållande till de totala kostnaderna har inte bedömts. Hur förpliktelserna fördelas mellan medlemsstaterna vid eventuellt utträde ur organisationen har inte heller bedömts på ett transparent sätt.



Figur 2: Utveckling av statsgarantierna 2005—2017

Eventualförpliktelser är åtaganden som kan ändras till direkta ekonomiska åtaganden på grund av en osäker händelse som staten inte kan kontrollera, till exempel att ett företag som har beviljats statsgaranti får betalningssvårigheter. Europeiska unionens styrverktyg och verktygen för styrning av den nationella finanspolitiken beaktar inte i praktiken eventualförpliktelser.

Rapporteringens omfattning behöver utvecklas och införande av riskbegränsningar utvärderas

De senaste åren har rapporteringen av eventualförpliktelser utökats i regeringens årsberättelse och statsboks slutet. Dessutom tar Finansministeriet årligen fram

en risköversikt. Rapporterna innehåller dock fortfarande endast en begränsad bedömning av hur riskexponeringarna utvecklas utifrån de totala eventalförpliktelserna. De innehåller inte heller några heltäckande scenarier för hur stora utgifter till exempel exportgarantierna kan orsaka. De risker som förpliktelserna har orsakat har över huvud taget inte kunnat granskas som en helhet, vilket har gjort att rapporteringen är splittrad.

I statsbokslutet ingår förbindelser inte enbart i balansräkningen utan även i budgetens utfallskalkyl och bokslutets bilaga 12 Statliga borgensförbindelser, statsgarantier och andra långåriga ansvarsförbindelser. I budgetens utfallskalkyl presenteras uppgifter om de fullmakter som beviljats i budgeten och utgifterna för användning av fullmakterna. De anslag som motsvarar dessa utgifter ska tas in i budgeterna under de kommande åren.

Bilaga 12 till statsbokslutet innehåller uppgifter om borgensförbindelser, garantier och andra långåriga ansvarsförbindelser. Det finns tydliga anvisningar om och skyldigheter att presentera uppgifter om fullmakter, och rapporteringssystemen stöder uppgifternas riktighet. Däremot är det svårare att verifiera att uppgifterna i bilaga 12 är heltäckande och riktiga.

Den nuvarande rapporteringen omfattar inte alla eventalförpliktelse och utnyttjar inte heller alla befintliga uppgifter. Statens ansvarsförbindelser i internationella organisationer rapporteras inte trots att den nuvarande lagstiftningen möjliggör det. Enligt revisionsverkets beräkning är Finlands andel av de ofinansierade anställningsrelaterade förpliktelserna i 40 internationella organisationer cirka 1,4 miljarder euro. De förpliktelse för eurosystelet som utgörs via Finlands Bank rapporteras åtskilda från statens direkta förpliktelse.

För att åtagandena utanför balansräkningen ska kunna hanteras och styras bör riskerna med dem bedömas och rapporteras mer systematiskt än nu. En hållbar skötsel av finanserna skulle dessutom stödjas av en risktagningsbegränsning som bromsar upp ökningen av åtagandena. När begränsningen fastställs ska hänsyn bland annat tas till att åtagandena är förknippade med olika typer av risker och till beräkningen av den största förlust som staten kan bära.

Kapitlet bygger på följande granskningar: Statens ansvarsförbindelser i internationella organisationer (3/2018) och Den offentliga sektorns ansvarsförbindelser (4/2018).

Mer information om temana för kapitlet och om de bakomliggande granskningarna finns i nätversionen av årsberättelsen på www.vtv.fi/sv/publikationer/arsberattelse-2018.



2 Riskhanteringen och verksamhetens kontinuitet ska säkerställas bättre i hela statsförvaltningen

De mer komplicerade strukturerna av statsförvaltningens serviceproduktion har lyft fram behovet att ordna en övergripande riskhantering. De riskhanteringsåtagandena som överskrider förvaltningsområdes- och aktörsgränserna bör därför fastställas tydligt. På alla nivåer inom statsförvaltningen har riskhantering och säkerställande av kontinuiteten i samhället ur denna synvinkel fått mindre uppmärksamhet.

Statsorganisationerna identifierar och hanterar sina risker på mycket olika sätt. Aktörer inom säkerhet, såsom räddningsväsendet och Försvarsmakten, är redan i sig riskhanteringsorganisationer. De har enligt sin grundläggande uppgift en kontinuerlig beredskap för att hantera risker och säkerställa kontinuiteten i verksamheten. Som risker identifierar övriga aktörer främst exceptionella störningar och särskilt hot mot informationssystem och cybersäkerhet till följd av sådana störningar. Ledningen i en organisation ansvarar för att organisera riskhanteringen. I sista hand beslutar ledningen hur högklassigt riskhanteringen har organiserats.

Det är problematiskt att vissa risker inte har identifierats

Syftet med riskhanteringen är att säkerställa en normal verksamhet i alla förhållanden. En av de mest betydande utmaningarna med riskhanteringen är identifiering av risker som hotar verksamhetens kontinuitet. Inom statsförvaltningen är den interna kontrollen och den riskhantering som ingår i den etablerade delar av ledningsprocesserna. Ministerierna och ämbetsverken ska i bokslutet inkludera en utvärdering av ändamålsenligheten, tillräckligheten och utvecklingsbehoven när det gäller den interna kontrollen och riskhanteringen.

Ledningen i ett ämbetsverk ansvarar för att organisera riskhanteringen och beslutar om en målnivå för riskhanteringen. Utifrån revisionsverkets granskning är det just ledningens intresse för riskhantering som är avgörande för en högklassig riskhantering. Ämbetsverkens insatser i riskhanteringen varierar stort och påverkas även av förvaltningsområdet och organisationens karaktär. Flera av de aktörer som hör till Inrikesministeriets och Försvarsministeriets förvaltningsområden är redan i sig riskhanteringsorganisationer och har beredskap för att säkerställa kontinuiteten i samhället vid störningar.

Hot som anknyter till betydande undantagsförhållanden är i regel hot som identifieras inom statsförvaltningen först. Riskerna i informationssystemen och överhuvudtaget IKT-riskerna identifieras generellt. Hos de flesta aktörer hör IKT-riskerna och beredskapen för dem till de viktigaste och till och med de enda föremålen för analys. Då händer det lätt att andra störningar eller faktorer som stör verksamhetens kontinuitet under normala förhållanden inte identifieras.

Statsorganisationerna har inte alltid en realistisk uppfattning om den egna riskhanteringsnivå. En alltför positiv bild kan bero på att organisationen inte har satsat på att identifiera eller hantera risker. När organisationen börjar göra närmare analyser av de risker som hotar verksamheten kan uppfattningen bli pessimistisk. Identifiering av risker är dock ett genuint framsteg och förutsättning för att organisationen kan skapa sig en realistisk bild av riskerna i verksamheten.

Ekonomiförvaltningen har en särställning vid medelsanvändningen och hanteringen av risker i den. I riskhanteringen inom statens ekonomiförvaltningen har Statskontoret en betydande inverkan på hur grunden för intern kontroll och kontrollmiljön utvecklas. I styrningen av ekonomi- och personalförvaltningen vid Statskontoret har fokus de senaste åren legat på effektiviteten i verksamheten och mindre fokus har lagts på den interna kontrollen. Därför har organiseringen av den interna kontrollen försvagats och riskerna i skötseln av statsfinanserna har inte bedömts.

Lagberedning är en viktig verksamhet inom ministerierna. I lagberedningen behövs riskhantering på följande två nivåer: för att säkerställa kvaliteten i lagarnas innehåll och en smidig lagstiftningsprocess. Ju mer omfattande reform det gäller eller ju snabbare en reform ska genomföras, desto större är risken för att lagen är av dålig kvalitet eller för att det uppstår problem i beredningsprocessen. Det innebär inte att stora eller snabba reformer inte bör genomföras. Det är dock viktigt att identifiera ökade risker i sådana projekt. Då kan riskerna om möjligt reduceras genom ändamålsenliga riskhanteringsmetoder, eller så har åtminstone beslutsfattaren möjlighet att ta en medveten risk i projektet. Riskerna i lagberedningen kan reduceras till exempel genom att öka öppenheten och samarbetet i beredningen. Då ska lagutkastet redan i ett tidigare skede lämnas till andra parter, inklusive icke-statliga parter, för granskning.

En disproportion har upptäckts i lagberedningen. Å ena sidan har antalet lagar ökat och lagstiftningen blivit mer komplicerat, å andra sidan ges allt mindre tid och resurser för lagberedningen. Risken är att riskerna i processen och med kvaliteten i lagarnas innehåll realiserar – och resultatet är till exempel en komplicerad och mångtydig lagstiftning. Följderna för det omgivande samhället kan vara breda. En bristfällig beredning leder till att hela processen blir trögare. Om lagstiftningen därför skjuts upp kan det bli mycket dyrt för samhället och för dem vars verksamhet lagstiftningen påverkar.

Allt längre verksamhetskedjor gör att ansvarsfördelningen är oklar

Förvaltningen utvecklas på många olika sätt. Det inverkar på att risker, även helt nya, utvecklas och realiserar snabbare än tidigare. Verksamhetskedjorna har blivit längre till följd av koncentration, tväradministrativ verksamhet, utkontraktering och privatisering. De längre kedjorna överskrider ämbetsverkens gränser och kan även omfatta icke-statliga aktörer. Kompliceringen gör redan i sig att riskerna ökar. I utvecklingen är det dåligt att samtidigt ökar risken för att

ledningen i ämbetsverken inte i tillräcklig mån identifierar sitt ansvar för riskhanteringen. När leveranskedjorna blir längre kan ansvaret för den övergripande riskhanteringen förbli oklart och riskhanteringsnivån försvagas.

På grund av utkontraktering har leveranskedjorna blivit längre även i statens ekonomi- och personalförvaltnings tjänster och IKT-funktioner. Uppgiftskedjorna överskrider de traditionella ämbetsverksgränserna. Då kan det förbli oklart vem som har till uppgift att organisera en intern kontroll av en helhet, till exempel statens ekonomiförvaltningsuppdrag. När det gäller IKT-funktioner är det vanligt att tjänsterna tillhandahålls av en extern leverantör, antingen Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori eller ett privat företag. Även om en tjänst köps från en extern leverantör har staten själv ansvar för riskhanteringen i helheten.

Det finns behov av både riskhantering på ämbetsverksnivå och en övergripande riskhantering i hela staten. Det saknas en övergripande riskhantering på statsnivå och statsrådets nivå. Statsrådet bör utreda på vilket sätt en övergripande riskhantering kan organiseras.

Kapitlet bygger på följande granskningar: Tillståndet för intern kontroll och riskhantering i statsförvaltningen (13/2017), Ledning av funktionssäkerheten i e-tjänster (15/2017), Organisering av cyberskyddet (16/2017) och Riskhantering och verksamhetens kontinuitet (pågående).

Mer information om temana för kapitlet och om de bakomliggande granskningarna finns i nätversionen av årsberättelsen på www.vtv.fi/sv/publikationer/arsberattelse-2018.



3 God förvaltning och skötsel av statsfinanserna bygger på transparens och regelefterlevnad

God förvaltning i fråga om skötseln av statsfinanserna innebär bland annat efterlevnad av statsbudgeten, lagenlig och resultatrik verksamhet och fungerande intern kontroll och riskhantering. Revisionsverket granskar funktionen av god förvaltning vid alla sina granskningar.

Utifrån revisionerna av bokföringsenheterna iakttas statsbudgeten tämligen bra. Revisionsverket fortsätter dock att fästa uppmärksamhet vid förfaranden som strider mot statsbudgeten och de centrala bestämmelserna om den och i regel även mot grundlagens bestämmelser om statsfinanserna.

Grunden för en fungerande intern kontroll skapas genom en god kontrollmiljö. Vid sidan av den högsta ledningen vid ämbetsverken och inrättningarna har ministerierna, som styr ämbetsverkens och inrättningarnas verksamhet, också en betydande inverkan på att god förvaltning följs i skötseln av statsfinanserna.

När förvaltningen automatiseras har lagstiftningen ofta en central inverkan på effektiviteten i processerna. I de digitaliserade processerna är fungerande informationssystem och kontroller inbyggda i systemen förutsättningar för intern kontroll.

Hänsyn ska kontinuerligt tas till budgetefterlevnaden

Statsbudgeten anger de ekonomiska ramarna, åtagandena och rättigheterna för verksamheten inom statsförvaltningen. Utifrån revisionerna av bokföringsenheterna tar revisionsverket ställning till huruvida bokföringsenheterna har iakttagit budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den.

År 2017 gav revisionsverket utifrån revisionerna negativa ställningstaganden till lagenligheten för nio bokföringsenheter, vilket innebär en ökning med fyra jämfört med år 2016. Emedan en enskild anmärkning kunde gälla flera olika saker, var anmärkningarnas sammanräknade antal 13 (2016: 32).

Redovisningsskyldigheten bör vara konkret

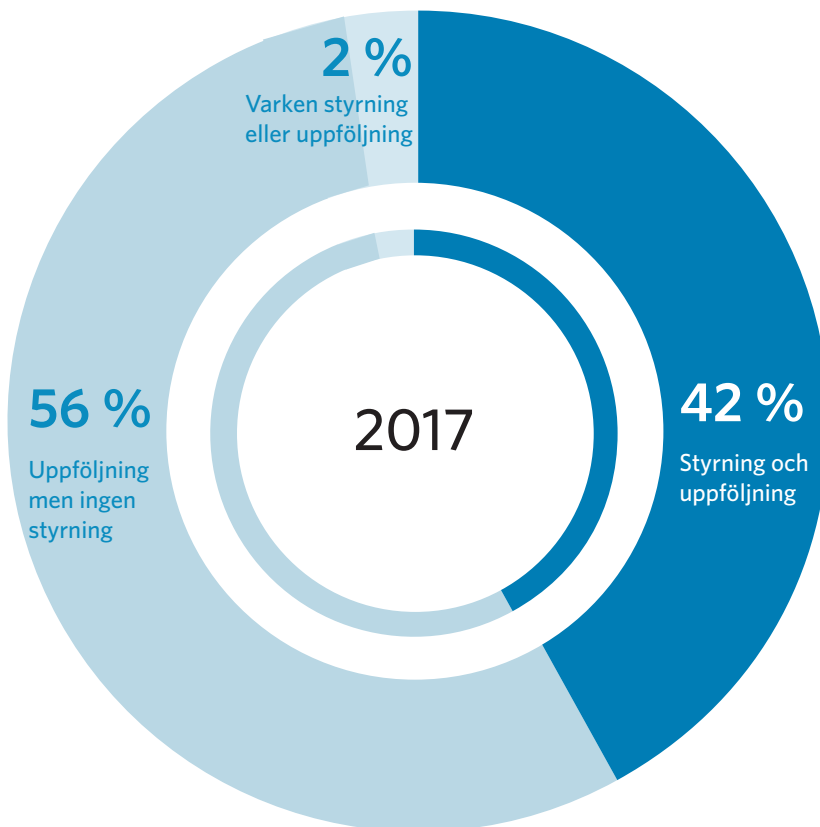
Dokument som förverkligar redovisningsskyldigheten vid skötseln av statsfinanserna är regeringens årsberättelse, statsbokslutet och boksluten för de statliga affärsverken, de statliga fonderna utanför statsbudgeten och de statliga ämbetsverk och inrättningar som har fastställts som bokföringsenheter.

Statsbokslutet för 2017 har gjorts upp i enlighet med bestämmelserna och föreskrifterna. Anmärkningar som gällde bokföringsenheternas bokslutskalkyler och deras noter ingick i 13 revisionsberättelser. Anmärkningarna om bokslutskalkyler gällde främst uppgifter i budgetens utfallskalkyl.

Bland de övriga uppgifter som regeringen har lämnat i sin årsberättelse har revisionsverket granskat uppgifterna om de samhälleliga effekterna och de offentliga finanserna. Revisionsverket har rapporterat om dessa och revisionen av statsbokslutet i en särskild berättelse B17/2018 rd.

En fungerande resultatstyrning kräver uppställande av mål

I revisionerna har resultatstyrningens funktionsduglighet bedömts utifrån uppställande av lönsamhetsmål och rapporteringen om uppfyllelsen av lönsamhetsmålen.



Figur 3: Resultatstyrningens funktionsduglighet

Andelen bokföringsenheter som styrs med tillräckliga lönsamhetsmål och som rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter har inte förändrats jämfört med tidigare år. Bedömt på basis av de sedvanliga omkostnaderna är dessa enheters andel enbart ungefär 36 procent av statens egen verksamhet. Lönsamhetsuppgifterna, likaså produktivitetsuppgifterna, konstaterades dock vara riktiga och tillräckliga på nästan alla bokföringsenheter.

Den interna kontrollen bör utvecklas och automatiseras som en helhet

Genom intern kontroll säkerställs lagenligheten i verksamheten och ekonomin, iakttagandet av budgeten och tryggheten av medlen. De interna kontrollförfarandena bidrar också till att bokföringsenheterna rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter om ekonomin och resultaten.

Enligt 12 b § i lagen om statsbudgeten ansvarar bokföringsenheterna för sin betalningsrörelse och bokföring och sitt bokslut samt upprättar verksamhetsberättelser. Statskontoret bestämmer om betalningsrörelse- och bokföringsuppgifter och om annan uppföljning samt om uppgifter för upprättande av bokslut, som ska skötas centraliserat och för vilka det ämbetsverk eller den inrättning (servicecenter) som sköter de centraliserade ekonomiförvaltningsuppgifterna ska ansvara.

Utifrån revisionerna 2017 konstaterade revisionsverket väsentliga brister i den interna kontrollen hos 26 procent av bokföringsenheterna. Andelen bokföringsenheter som fått en anmärkning ökade jämfört med året innan, då den var 22 procent. Anmärkningarna kunde gälla antingen bokföringsenhetens egna åtgärder eller åtgärder vid ett servicecenter som skötte enhetens ekonomiförvaltningsuppgifter.

Det stora antalet kunder och betalningstransaktioner vid servicecentrar kräver mycket av den interna kontrollen. Därför behövs mer uppmärksamhet än vanligt ägnas åt att den interna kontrollen fungerar väl och är tillförlitlig. Automatiserade kontroller som säkerställer integriteten och riktigheten hos uppgifter skulle kunna effektivisera servicecentrarnas samtliga serviceprocesser, och det behövs fortfarande insatser i att utveckla dem.

Löneadministrationen vid ämbetsverken har skötts på ett ändamålsenligt sätt

År 2017 uppgick statens löner och arvoden till totalt 3,7 miljarder euro.

Vid laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningen av löneadministrationen konstaterade revisionsverket att löneadministrationen hade skötts enligt bestämmelserna och tjänste- och arbetskollektivavtalen. Revisionsverket upptäckte dock brister i den interna kontrollen av löneadministrationen, som ämbetsverken ansvarar för. Särskilt de kontroller som förhindrar fel behöver vidareutvecklas så att de ska fungera bättre. Ämbetsverket ansvarar för att de uppgifter som löneberäkningen bygger på är riktiga och lämnas till servicecentret i rätt tid. Servicecentret ansvarar för den tekniska löneberäkningen.

En överskådlig lagstiftning främjar digitalisering

Revisionsverket utredde även huruvida uppmärksamhet i enlighet med effektivitetsprincipen vid beskattningen, har ägnats åt att bestämmelserna vid ändringen av inkomstskattelagen skulle vara överskådliga och lättbegripliga och huruvida ändringarna i lagen har stött automatiseringen av beskattningen och på så sätt förbättrat Skatteförvaltningens resultat.

Skattelösningar påverkas betydligt av både målen för beskattningens nivå och de samhällspolitiska målen, som bland annat åtgärderna för att främja samskapingen. Vid reformerna av skattelagstiftningen bör hänsyn alltid tas till effektivitetsprincipen vid beskattningen och till att bestämmelserna är överskådliga och lättbegripliga. Effektiviteten i skattelösningarna påverkas betydligt av på vilket sätt skatteavdragen genomförs. När beskattningen automatiseras är avdragen allt viktigare för riktigheten i beskattningen och när det gäller att effektivisera och förenhetliga beskattningen.

Transparens behövs för universitetens statsfinansiering

Finansieringen av universiteten bygger främst på statlig basfinansiering, som uppgick till 1,8 miljarder euro 2017. Därutöver finansierade staten universiteten via Finlands Akademi med 0,3 miljarder euro och Tekes (Innovationsfinansieringsverket Business Finland) med 0,12 miljarder euro 2017.

Jämfört med statsrådets mål i samband med universitetsreformen (likviditet 1,5 och soliditet 60 procent) har universitetens ekonomiska ställning när det gäller likviditet och soliditet varit mycket bra under de senaste åren. Undervisnings- och kulturministeriet bör i anslutning till genomförandet av högskolepolitiken fastställa målet för universitetens ekonomiska ställning enligt dessa nyckeltal.

De allmänna kostnadskoefficienterna varierar mellan 65 och över 100 procent beroende på kostnadsstrukturen för universitetet eller en viss helhet. I praktiken innebär detta att när ett visst anslag allokeras till forskning i statsbudgeten används i genomsnitt närmare hälften av beloppet till andra utgifter än direkta forskningsutgifter. Undervisnings- och kulturministeriet bör därför säkerställa att riksdagen när den beslutar om statsbudgeten har tillgång till riktiga och tillräckliga uppgifter om hur statens forskningsfinansiering de facto allokeras vid universiteten.

Kapitlet bygger på följande granskningar: Statens ansvarsförbindelser i internationella organisationer (3/2018), En överskådlig lagstiftning (pågående), Universitetens statsfinansiering (10/2018), revisionerna av bokföringsenheterna och laglighetsgranskningarna av löneadministrationen i samband med dem och laglighetsgranskningen av migrationsutgifterna i samband med revisionen av NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter.

Mer information om temana för kapitlet och om de bakomliggande granskningarna finns i nätversionen av årsberättelsen på www.vtv.fi/sv/publikationer/arsberattelse-2018.



4 Fokusområden för utveckling av revisionsverksamheten

Under årsberättelseperioden fokuserade utvecklingen av revisionsverksamheten på metodikkompetens och genomförande av dataanalysstrategin. Dessutom har systemet för kundrespons utvidgats och harmoniserats.

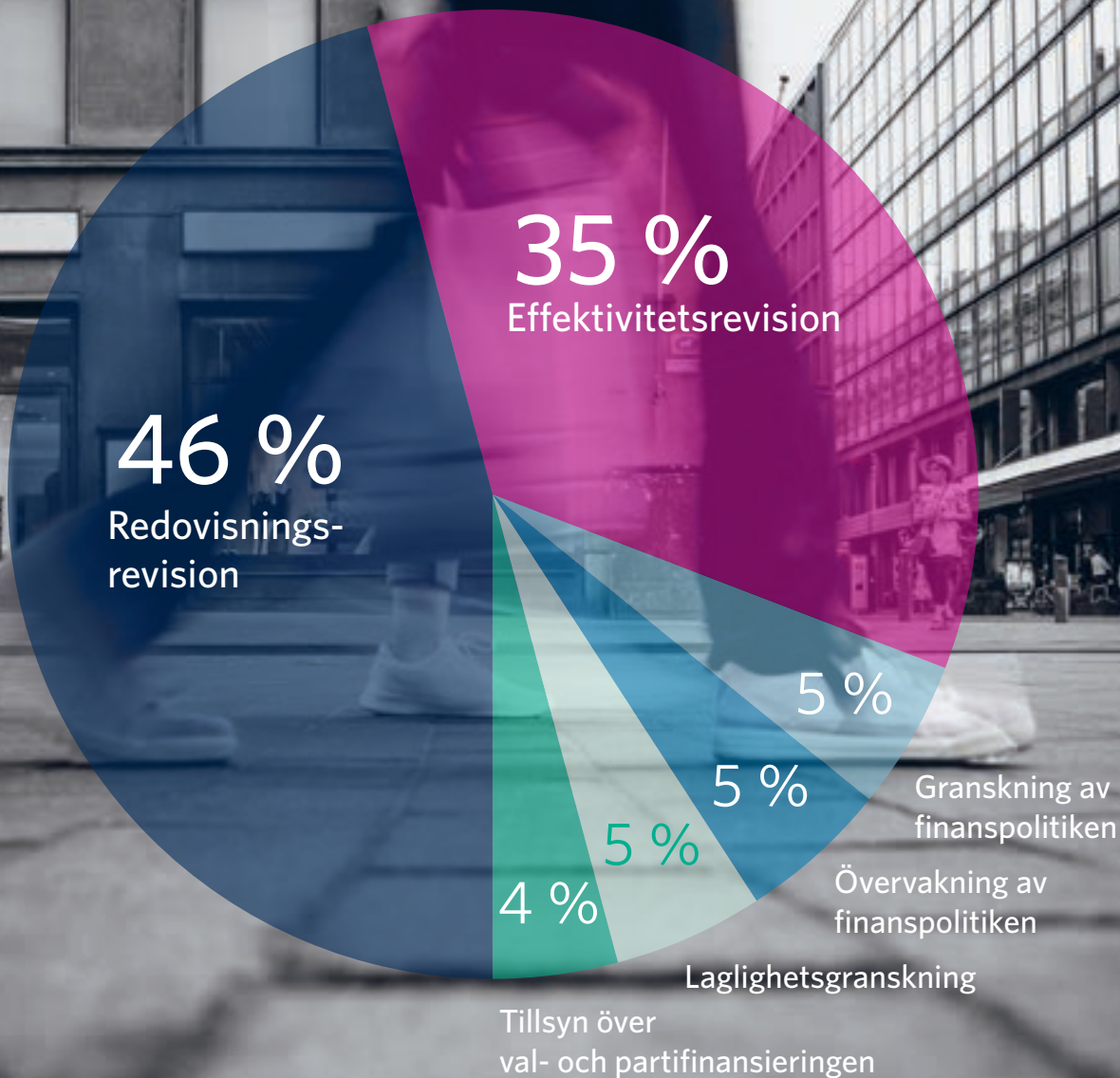
Kvaliteten på revisionsarbetet bygger på en kompetent personal och fungerande processer och verktyg. Askel-utbildningsprogrammet för projektledning och chefsarbete främjar de sakkunnigas färdigheter att leda och ta fram revisionsinformation med tanke på ledarskapet. Omvärldsförändringarna och omvälvningen på revisionsområdet beaktas genom personlig planering av karriärstegen och fortbildning.

Granskningsmetoderna utvecklas kontinuerligt i enlighet med internationella standarder. Under årsberättelseperioden låg fokus på IKT- och dataanalyskompetensen som revisionsverket utvecklar i samarbete med sina utländska systerorganisationer. Målet är att effektivisera informationsproduktionen och att utnyttja automatik på alla verksamhetsnivåer.

Revisionsverkets system för kundrespons omfattar alla granskningsfunktioner. Revisionsverkets vetenskapliga råd utvärderar i sin tur kvaliteten på revisionsberättelserna och på de metoder som används vid granskningar. Resultaten från responsen och bedömningen är goda: revisionsverksamheten anses vara högklassig, relevant och tillförlitlig. I responsen lyfte kunderna också fram vissa utvecklingsområden, bland annat ökning av dialogen mellan revisorn och revisionsobjektet om olika skeden av revisionsprocessen.

Revisionsverket tillhandahåller revisionsinformation via flera olika kanaler. Tjänsten VTV.fi, som lanserades sommaren 2018, lyfter allt bättre fram aktuell information om granskningar och möjliggör en omfattande informationssökning ur olika synvinklar. Tjänsten vidareutvecklas utifrån användarerfarenheter och kundrespons.

Arbetstidsfördelning för revisioner 2017



5 Statens revisionsverk

Revisionsverket är revisor av statsfinanserna

Statens revisionsverk granskar efterlevnaden av budgeten och skötseln av statsfinanserna. Revisionsverket utövar också tillsyn över efterlevnaden av lagen om finanspolitiken (869/2012) och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den samt val- och partifinansieringen. Med det oberoende revisionsarbetet säkerställer revisionsverket att statens medel används på ett ändamålsenligt sätt i enlighet med budgeten. Revisionsverket utvärderar utfärdandet och förverkligandet av de finanspolitiska reglerna.

Revisionsverket fungerar oberoende av statsförvaltningen i anknytning till riksdagen

Riksdagen föreskriver om revisionsverkets uppgifter genom lag, behandlar revisionsverkets budgetförslag och beslutar om revisionsverkets resurser som ett led i statsbudgeten. Riksdagen väljer generaldirektör för revisionsverket och diskuterar revisionsverkets årsberättelse och särskilda berättelser på plenum. Riksdagens olika utskott utnyttjar revisionsverkets rapporter och sakkunskap i sitt arbete.

Tabell 1: Publikationer om revisioner under årsberättelseperioden den 1 september 2017–den 31 augusti 2018

Publikationer om revisioner under årsberättelseperioden	Antal
Redovisningsrevisionsberättelser	66
Effektivitetsrevisionsberättelser och utredningar	15
Uppföljningsrapporter	12
Laglighetsgranskningsberättelser	3
Finanspolitiska granskningsberättelser	2
Finanspolitiska övervakningsberättelser och rapporter	2
Berättelser till riksdagen om tillsynen över valfinansieringen och partifinansieringen	2
Särskild berättelse till riksdagen om övervakningen av finanspolitiken 2017	1
Årsberättelse till riksdagen	1
Särskild berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och regeringens årsberättelse	1

REVISIONSRAPPORTERING SEPTEMBER 2017- AUGUSTI 2018

Berättelser till riksdagen

B 17/2017 rd	Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen 2017
B 19/2017 rd	Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över valfinansieringen vid kommunalvalet år 2017
B 20/2017 rd	Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2017
B 1/2018 rd	Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över partifinansieringen 2017
B 17/2018 rd	Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och regeringens årsberättelse för år 2017

Redovisningsrevisionsberättelser enligt förvaltningsområde

107/53/17	Statsbokslutet
-----------	----------------

Republikens presidents kansli

45/53/17	Republikens presidents kansli
----------	-------------------------------

Statsrådets kansli

46/53/17	Statsrådets kansli
----------	--------------------

Utrikesministeriets förvaltningsområde

47/53/17	Utrikesministeriet
----------	--------------------

Justitieministeriets förvaltningsområde

48/53/17	Justitieministeriet
49/53/17	Rättsregistercentralen
50/53/17	Brottspåföljdsverket
51/53/17	Åklagarväsendet
52/53/17	Utsökningsväsendet

Inrikesministeriets förvaltningsområde

53/53/17	Inrikesministeriet
54/53/17	Nödcentralsverket
55/53/17	Migrationsverket
56/53/17	Räddningsinstitutet
57/53/17	Polisstyrelsen
58/53/17	Gränsbevakningsväsendet
59/53/17	Skyddspolisen
108/53/17	Brandskyddsfonden

Försvarsministeriets förvaltningsområde

60/53/17	Försvarsministeriet
61/53/17	Försvarsförvaltningens byggverk
62/53/17	Försvarsmakten

Finansministeriets förvaltningsområde

63/53/17	Finansministeriet
64/53/17	Statens ämbetsverk på Åland
65/53/17	Regionförvaltningsverket i Södra Finland
66/53/17	Verket för finansiell stabilitet
67/53/17	Statistikcentralen
68/53/17	Tullen
69/53/17	Statskontoret
70/53/17	Statens ekonomiska forskningscentral
71/53/17	Statens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning
72/53/17	Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori
73/53/17	Skatteförvaltningen
74/53/17	Befolkningsregistercentralen

Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

75/53/17	Undervisnings- och kulturministeriet
76/53/17	Riksarkivet
77/53/17	Museiverket
78/53/17	Utbildningsstyrelsen
79/53/17	Finlands Akademi
80/53/17	Förvaltningsnämnden för Sveaborg

Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

81/53/17	Jord- och skogsbruksministeriet
82/53/17	Livsmedelssäkerhetsverket
83/53/17	Naturrekursinstitutet
84/53/17	Lantmäteriverket
85/53/17	Landsbygdsverket

Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

86/53/17	Kommunikationsministeriet
87/53/17	Meteorologiska institutet
88/53/17	Trafikverket
89/53/17	Trafiksäkerhetsverket
90/53/17	Kommunikationsverket
109/53/17	Statens televisions- och radiofond

Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

91/53/17	Arbets- och näringsministeriet
92/53/17	NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter
93/53/17	Energimyndigheten
94/53/17	Geologiska forskningscentralen
95/53/17	Innovationsfinansieringsverket Tekes
96/53/17	Konkurrens- och konsumentverket
97/53/17	Patent- och registerstyrelsen
98/53/17	Säkerhets- och kemikalieverket

Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

99/53/17	Social- och hälsovårdsministeriet
100/53/17	Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet
101/53/17	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
102/53/17	Strålsäkerhetscentralen
103/53/17	Institutet för hälsa och välfärd

Miljöministeriets förvaltningsområde

104/53/17	Miljöministeriet
105/53/17	Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet
106/53/17	Finlands miljöcentral
110/53/17	Oljeskyddsfonden

Laglighetsgranskningsberättelser

3/2018	Statens ansvarsförbindelser i internationella organisationer
10/2018	Universitetens statsfinansiering

Rapporter om övervakningen av finanspolitiken

7/2018	Tillsyn av finanspolitikens bedömning av tillförlitligheten i finansministeriets makroprognoser – Granskning av konjunkturprognoserna av BNP-tillväxten, arbetslöshetsgraden och inflationen åren 1976–2016
12/2018	Rapport om övervakningen av finanspolitiken våren 2018

Finanspolitiska granskningsberättelser

4/2018	Den offentliga sektorns ansvarsförbindelser
6/2018	Styrning av den kommunala ekonomin

Effektivitetsrevisionsberättelser, utredningar och uppföljningsrapporter enligt förvaltningsområde

Statsrådets kansli

14/2018	Organisering av statens affärsverksamhet
---------	--

Uppföljningsrapporter

16/2015	Styrning av strategiskt viktiga bolag
---------	---------------------------------------

Justitieministeriets förvaltningsområde

12/2017 Genomförande av EU-lagstiftningen

Uppföljningsrapporter

18/2012 Regeringens lagstiftningsplan

Försvarsministeriets förvaltningsområde

17/2017 Försvarsmaktens system för styrning

18/2017 Planering och styrning av Försvarsmaktens materielprojekt

Finansministeriets förvaltningsområde

15/2017 Styrning av funktionssäkerheten i e-tjänster

16/2017 Organisering av cyberskyddet

19/2017 Planering och uppföljning av kostnader för och fördelar med IT-upphandling

Uppföljningsrapporter

11/2014 Främjande av digital arkivering

4/2015 Praxis i anslutning till likvidation av egendomsförvaltningsbolaget Arsenal Ab

5/2016 Offentliga förvaltningens kundrådgivning och telefontjänster

7/2015 Interoperabilitet i statens ICT-avtal

11/2015 Statens avgiftspolitik

Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

2/2018 Organisering av verksamheten för att stöda beslutsfattandet vid totalreformen av statens forskningsinstitut och forskningsfinansiering (utredning)

13/2018 Utvecklingsprojekt inom yrkesinriktad utbildning - programmet för effektivisering av genomströmningen inom yrkesutbildningen 2011-2014 som ett exempel

Uppföljningsrapporter

5/2015 Samarbete inom studiehandledning och karriärvägledning

Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

1/2018 Forststyrelsens hushållning med statens mark- och vatteneendom

Uppföljningsrapporter

175/2008 Minskning av lantbrukets utsläpp av näringsämnen

Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

Uppföljningsrapporter

14/2014 Styrningssystemet på kommunikationsministeriets förvaltningsområde

Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

1/2018 Industriell symbios – ett exempel på genomförande av det nationella materialeffektivitetsprogrammet (utredning)

2/2018 Anvisning av personer som beviljats internationellt skydd till kommunerna samt utveckling av systemet med kommunersättningar

5/2018 Genomförandet av statsrådets cleantech-strategi

8/2018 Företagarutbildning som en del av yrkesinriktad arbetskraftsutbildning

Uppföljningsrapporter

8/2015 Elektroniska arbetskraftstjänster

Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

9/2018 Beaktande av klientens barn inom mentalvårdstjänster för vuxna

Uppföljningsrapporter

3/2014 Integration inom social- och hälsovården

STATENS REVISIONSVERK
PORKALAGATAN 1, PB 1119, 00101 HELSINGFORS
TELEFON +358 9 4321 | WWW.VTV.FI | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)

ISSN 1796-9654 (PDF)