

Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen 2022



STATENS REVISIONSVERKS
BERÄTTELSE TILL RIKSDAGEN

B 21/2022 RD



Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen 2022

B 21/2022 rd



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 tillstånden för statsfinanserna och förvaltningen samt en sammanfattning av de viktigaste observationerna vid revisionerna ur riksdagens synpunkt. Dessutom ingår i berättelsen en översikt av revisionsverkets verksamhet under årsberättelseperioden.

Berättelsen bygger på revisionsverkets granskningar av finanspolitiken, redovisningsrevisioner, laglighetsgranskningar, effektivitetsrevisioner och sakkunnigverksamhet. Berättelsen omfattar de redovisningsrevisioner som slutfördes våren 2022 och hänförde sig till finansåret 2021. Av effektivitetsrevisionerna, granskningarna av finanspolitiken och laglighetsgranskningarna har de revisioner, granskningar och uppföljningar som slutförts eller som håller på att slutföras fram till hösten 2022 inkluderats.

Revisionsverket lämnade följande två särskilda berättelser till riksdagen under årsberättelseperioden:

- Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2021 9.12.2021 (B 22/2021 rd)
- Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och regeringens årsberättelse för år 2021 31.5.2022 (B 20/2022 rd).

Helsingfors 15. september 2022

Sami Yläoutinen
generaldirektör

Vesa Koivunen
biträdande direktör

Information om publikationen

L 1796-9549

ISSN 1796-9549 (häft)

ISSN 1796-9654 (pdf)

urn:nbn:vtv-B212022vrd

<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-B212022rd>

Dnr D/533/00.03.01/2022

PunaMusta Oy


Helsingfors 2022

Information om fotografierna

I årsberättelsens fotografier betraktas offentliga byggnader genom glas och reflektioner.

Fotografierna på sidan 2 Hanne Salonen/Riksdagen, på sidan 6 Lari Järnefelt, på sidorna 10, 28 och 36 Statens revisionsverk och på sidan 20 Getty Images.

Innehåll




Generaldirektörens inlägg: Vi riktar in revisionen på förvaltningsreformer och åtgärder som stödjer balansen i statsfinanserna	7
1 Översyn av den sociala tryggheten och stöd av näringslivet kräver förmåga att hantera helheter och långsiktig finansieringsplanering	11
2 De statliga ämbetsverken presenterar huvudsakligen riktiga och tillräckliga uppgifter i sina bokslut	21
3 En fungerande förvaltning behöver planmässighet och konkreta mål	29
4 Revisionsverket fokuserar på sina lagstadgade uppgifter och förbereder sig för nya	37
Publikationer om granskningar 9/2021-8/2022	44



Generaldirektörens inlägg: Vi riktar in revisionen på förvaltningsreformer och åtgärder som stödjer balansen i statsfinanserna

Utmaningarna för Finlands offentliga finanser är avsevärda. I våra kommande revisionsteman fokuserar vi förutom på den statsfinansiella betydelsen även på reformer i den offentliga verksamheten. Vi fäster också särskild vikt vid de åtgärder som krävs för att balansera statsfinanserna.



Statens revisionsverk ska – som namnet antyder – granska skötseln av statsfinanserna och förvaltningen av statens egendom. Dessutom övervakar vi finanspolitiken och parti- och valfinansieringen. Vårt mål är att säkerställa att statens medel används för de ändamål som riksdagen anvisat på ett förnuftigt och effektivt sätt samt med iakttagande av lagen.

Vi vill ha ett nära samarbete med den övriga statsförvaltningen och våra övriga intressentgrupper, eftersom det är viktigt att Statens revisionsverk åtnjuter ett brett samhällsförtroende. Vi förtjänar detta förtroende genom att sköta våra lagstadgade uppgifter så högklassigt och effektivt som möjligt.

Revisionsverket får den nya organisationsmodell som det behöver

När jag inledde mitt arbete som generaldirektör i början av 2022 utgjorde de personliga diskussionerna med de anställda vid ämbetsverket den mest betydande delen av min introduktion. Dessa 150 enskilda diskussioner gav mig möjligheten att höra varje anställds åsikt om vad som är bra vid revisionsverket, vad som är värt att bevara och vad som bör ändras.

De anställdas mest angelägna önskan var att förtydliga den nuvarande organisationsmodellen, som upplevs som komplicerad. Detta arbete pågår och den nya modellen införs i början av 2023. I fortsättningen indelas ämbetsverket i tre enheter: tillsynsenheten, revisionsenheten och enheten för gemensamma tjänster. Strukturen är enkel och möjliggör en tydlig ansvarsfördelning. Modellen intensifierar också kontakten mellan de närmaste cheferna och verksamheten.



Vi inriktar arbetsinsatserna på revisionsverkets grundläggande uppgifter, revision och övervakning.

Vi har fortsatt att utveckla våra anvisningar och praxis för ekonomiförvaltningen och den övriga förvaltningen. Grunden för arbetet är de iakttagelser som riksdagens revisionsutskott framförde i sitt betänkande i fjol.

Statens revisionsverk har bibehållit hög kvalitet i sin verksamhet. Vår yrkeskunniga personal förtjänar ett tack för detta. Vi fortsätter att utveckla revisionsverkets verksamhet för att ytterligare förbättra vår samhällspåverkan. Den nya organisationsmodellen stödjer uppnåendet av detta mål. I den nya modellen kan vi också bättre inrikta vår arbetsinsats på revisionsverkets grundläggande uppgifter, revision och övervakning.

Att enbart förnya organisationsmodellen är dock inte tillräckligt. Revisionsverkets ledning samt olika processer och arbetssätt ska fungera likriktat och möjliggöra enhetliga förfaringssätt och flexibilitet i verksamheten.

Under årsberättelseperioden har vi också förberett oss för våra nya uppgifter. Statens revisionsverk blir administratör för öppenhetsregistret, dvs. det så kallade lobbingsregistret, som ska inrättas. I fortsättningen ska revisionsverket också övervaka att meddelandeåläggandet i anslutning till registret iakttas. Revisionen av välfärdsområdena, som inleder sin verksamhet 2023, är likaså ett nytt uppdrag som anvisats revisionsverket. När den nuvarande strategiperioden löper ut kommer vi också att gå igenom revisionverkets strategi under 2023. Det finns alltså mycket att göra, men riktningen är rätt och tydlig.

Rekommendationerna i våra revisioner beaktas väl inom förvaltningen

I revisionsberättelserna ger vi korrigerings- och utvecklingsrekommendationer till den förvaltning som är föremål för revisionen och följer upp om åtgärder har vidtagits utifrån rekommendationerna.

Utifrån vår uppföljning följer förvaltningen våra revisionsrekommendationer väl: 2021 hade 85 procent av rekommendationerna i redovisningsrevisionerna verkstälts. Enligt de uppföljningar som gjordes 2021 hade 82 procent av rekommendationerna i effektivitetsrevisionerna, laglighetsgranskningarna och granskningarna av finanspolitiken genomförts helt eller delvis.

I vår grundläggande uppgift, revision och övervakning, utgör berättelserna huvudprestationen. Det totala antalet revisionsberättelser har varit relativt stabilt under jämförelseperioden 2011–2021.



Inom statsförvaltningen behövs å ena sidan långsiktig och övergripande planering och finansiering, å andra sidan konkreta och mätbara mål.

Bokslutskalkylerna ger en tillförlitlig bild av statens ekonomiska ställning och kassaflöden

I årsberättelsen lyfter vi fram våra viktigaste revisionsiakttagelser från berättelseperioden, dvs. från hösten 2021 till hösten 2022. Ett centralt tema i slutsatserna av effektivitetsrevisionerna är att statsförvaltningen behöver å ena sidan långsiktig och övergripande planering och finansiering, å andra sidan konkreta och mätbara mål. Utifrån redovisningsrevisionerna fanns det mycket sällan brister i de statliga bokföringsenheternas bokslutskalkyler. Däremot fanns det fortfarande många förfaranden som stred mot budgeten.

I kapitel 1 sammanställs revisionsiakttagelserna beträffande reformer av den sociala tryggheten och studiestödssystemet samt åtgärder som stödjer statens näringsliv och ekonomiska tillväxt. En anmärkningsvärd iakttagelse är att man inte alltid i tillräcklig utsträckning kan förutse eller verifiera utgifterna och de totala konsekvenserna av att ändra och utveckla förmåns- och stödsystemen.

I kapitel 2 presenteras de viktigaste resultaten av laglighetsgranskningarna och av redovisningsrevisionsberättelserna för de statliga bokföringsenheterna. Statens revisionsverk gav sammanlagt 61 redovisningsrevisionsberättelser för 2021. Uppgifterna i ämbetsverkens bokslut för 2021 är i huvudsak riktiga och tillräckliga, men det förekom fortfarande många förfaranden som stred mot budgeten och som gav upphov till anmärkningar. Under årsberättelseperioden inriktade vi laglighetsgranskningarna på statens pensionssystem och förvaltningen av understöd som beviljas av avkastningen från penningpelsverksamheten. Vår slutsats är att statens ansvarsförbindelser som uppstår från andra pensionssystem bör redovisas mer övergripande. Tillsynen, transparensen och även effektivitetsperspektivet bör utvecklas i fråga om understöd som beviljas av avkastningen från penningpelsverksamheten.

I kapitel 3 konstateras utifrån revisionerna av organisationsfusioner, kompetensutveckling, rekryteringar och klimatfinansiering att ett tillräckligt planmässigt agerande inte har lyckats i alla hänseenden. En god förvaltning av statsfinanserna kräver planmässighet. Tillräckligt konkreta och långsiktiga mål skapar en grund för planmässigheten så att förvaltningsverksamheten, dess resultat och dess ekonomiska effekter kan styras och följas upp.

I kapitel 4 beskrivs påverkan av vår egen verksamhet, den samhällseliga betydelsen av vårt arbete och förberedelserna inför våra nya arbetsuppgifter.

Sami Yläoutinen
generaldirektör



1 Översyn av den sociala tryggheten och stöd av näringslivet kräver förmåga att hantera helheter och långsiktig finansieringsplanering

Långsiktiga mål ställs upp för ändringar i förmånssystemen samt för åtgärder som stöder landets näringsliv och ekonomiska tillväxt. I beredningen har man dock inte alltid lyckats förutse de utgifter som en översyn medför för staten och satsa på det stöd, den styrning och den uppföljning som verkställandet förutsätter. Samarbetet mellan förvaltningsområdena har förbättrats under de senaste åren, men man bör fortfarande fästa uppmärksamhet vid samordningen av gränsöverskridande styrning och vid finansieringens långsiktighet.

Med tiden har det uppstått överlappningar och egenskaper i olika statligt upprätthållna system och politikåtgärder som förenat med omvärldens förändringar och den förutsebara utvecklingen bör avvecklas. Möjligheterna att bedöma verksamhetens kostnadseffektivitet och genomslag försämrats av den decentraliserade styrningen av dessa system och politikåtgärder, samt av kortsiktig finansiering och otillräcklig övervakning. Även möjligheterna att utnyttja dylik information vid planeringen av kommande verksamhet försämrats.

Reformer av den sociala tryggheten kräver ett gediget faktaunderlag och en förmåga att hantera systemet som helhet

Ända sedan recessionen på 1990-talet har man strävat efter att öka incitamenten för arbete genom att avveckla flitfällorna i det sociala trygghetssystemet och genom att förnya beskattningen. Målet med att avveckla flitfällorna är att öka skatteinkomsterna och minska socialskyddsutgifterna. Även studiestödssystemet har förnyats flera gånger under 2010-talet. Målet med reformerna har varit att trygga en tillräcklig utkomst för heltidsstudier och att främja heltidsstudier. På så sätt har man velat förkorta studietiden och påskynda studerandenas övergång till arbetslivet.



Säkerställande av tillförlitliga konsekvensbedömningar är nödvändigt när reformer i förmånssystem bereds.

Enligt revisionerna bör hela förmånssystemet tas i beaktande när förmåner förnyas. Reformerna bör grunda sig på ett tillförlitligt faktaunderlag och möjliggöra konsekvensbedömningar i beredningsskedet. Beredningen bör också utnyttja den verkställande partens sakkunskap, och reformernas effekter på målgruppernas beteende bör utvärderas och följas upp.^{1,2} Dessa faktorer beaktas inte tillräckligt mycket i dagsläget.

Särskild uppmärksamhet bör fästas vid flitfällorna som helhet när reformer i den sociala tryggheten bereds

Flitfällorna utgör en helhet, och vid beredningen av reformer som syftar till att avveckla dem är det viktigt att utreda om det blir kvar andra hinder i lagstiftningen eller i lagstiftningens verkställande som försvårar att målen för reformen kan uppnås. De centrala målgrupperna bör också få tillräcklig information om reformerna.¹

Statens revisionsverk har granskat reformer inom beskattningen, utsökningen och den sociala tryggheten som har till syfte att avveckla arbetslöshets-, inkomst-, byråkrati- och informationsfällor¹. Med arbetslöshets- och inkomstfällor avses situationer där det inte är ekonomiskt sporrande att ta emot arbete eller skaffa extra inkomster genom arbete. Byråkratifällor kan uppstå till följd av osäkerhet, pappersarbete och obligatoriska meddelanden i samband med tillgång till förmåner till exempel vid kortvarigt arbete. Informationsfällor är situationer där personens kännedom till exempel om möjligheterna att samordna sociala förmåner och arbetsinkomster är bristfällig eller felaktig.

Revisionen visade att det blev lättare att samordna förvärvsinkomster och utkomstskydd för arbetslösa när jämkningen av arbetslöshetsförmåner förnyades 2019. Reformen förkortade och minskade fördröjningarna vid utbetalningen av arbetslöshetsförmåner vid sidan av förvärvsinkomster, eftersom det inte längre var nödvändigt att vänta på löneuppgifterna när förmånens storlek skulle beräknas. Arbetslösa arbetssökande känner dock inte nödvändigtvis till den förändrade praxisen, vilket kan minska vissa personers vilja att ta emot kortvarigt arbete eller deltidsarbete.¹

I början av 2018 genomfördes en reform som hade till syfte att öka incitamenten för arbetslösa arbetssökande att inleda företagsverksamhet, genom att senarelägga bedömningen av om företagsverksamheten är en huvud- eller bisyssla. Bedömningen genomförs numera först fyra månader efter att företagsverksamheten inletts, varvid också rätten till arbetslöshetsförmån kvarstår under de första fyra månaderna. Det grundläggande problemet i samordningen av arbetslöshetsförmånen och företagsverksamheten har dock kvarstått, eftersom kriterierna för bedömningen av om det är fråga om huvud- eller bisyssla fortfarande är otydliga. En arbetslös arbetssökande kan ha svårt att förutse hur företagsverksamheten kommer att påverka hans rätt till arbetslöshetsförmån. Osäkerheten kan minska arbetslösa personers vilja att pröva på företagsverksamhet.¹

Arbetslösa kan också uppmuntras till företagande genom företagareutbildning som erbjuds som yrkesinriktad arbetskraftsutbildning. Revisionsverket granskade utbildningens kostnadseffektivitet och genomslag 2018. Uppföljningen av revisionen visade att försöken och reformerna har i viss mån bättre säkerställt att god praxis inom arbetskraftsutbildningen bevaras, att verksamheten fortsätter utan avbrott och att servicen är enhetlig. Däremot ligger arbetskraftsutbildningens konsekvensbedömning och i synnerhet fastställandet av verksamhetens uppföljningsindikatorer ännu inte på tillfredsställande nivå.³

Reformen av utsökningssystemet, som trädde i kraft 2018, strävade efter att öka incitamenten för arbete genom att erbjuda långtidsarbetslösa rätt att skjuta upp utmätningen av sin lön med högst sex månader från arbetets start. Rätten begränsades till att gälla personer som omfattas av inkomstgränsutmätning. Revisionen visar att uppskovsrätten är svår att verkställa och att en betydande del av ansökningarna om uppskov avslås. Reformen verkar inte öka incitamenten för arbete ens tillfälligt. Incitamenteffekten minskas av att räntan på skulden fortsätter att löpa medan uppskovet pågår. Utsökningssystemet bör utveckla lösningar som påskyndar en befrielse från skulderna i stället för att skjuta upp utmätningen.¹

Man har också strävat efter att göra arbete mer sporrande genom att lindra beskattningen av arbetsinkomster, men metoden är kostsam. Enligt iakttagelserna från revisionen känner de som omfattas av utkomstskyddet och de som står utanför arbetskraften inte särskilt väl till skillnaderna i beskattningen av utkomstskydd och arbetsinkomster. De upplever inte heller att den lättare beskattningen påverkar deras sysselsättningsrelaterade val¹. Det behövs noggrannare information om hur skillnaden mellan beskattningen av utkomstskydd och arbetsinkomster de facto påverkar beteendet.

Studiestödsreformerna har lett till betydande oförutsedda utgifter

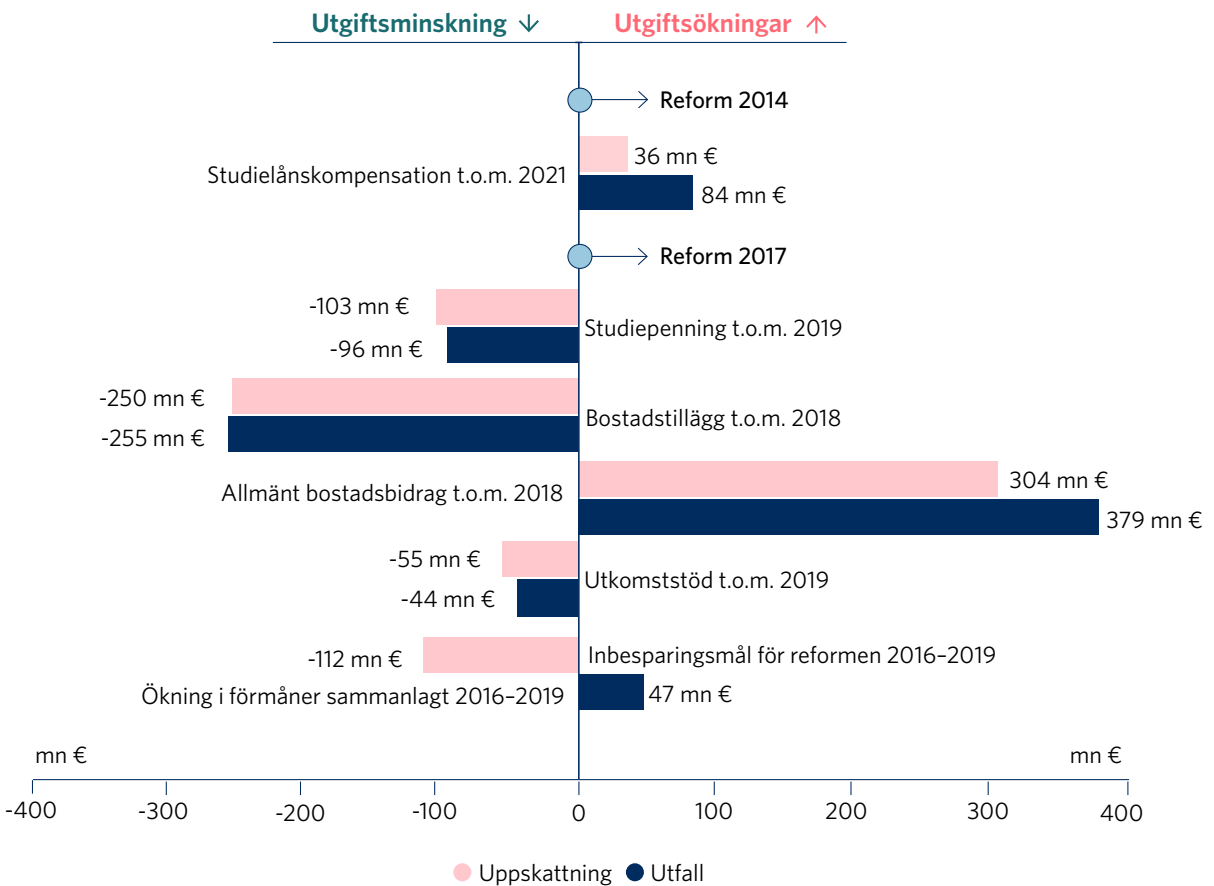
När studiestödet ses över bör man sträva efter att kunna hantera ändringarnas mångsidiga konsekvenser. Effekterna av en enskild reform påverkar såväl de statliga utgifterna och examenstiderna som studerandenas utkomst, arbete och val av boende. På 2010-talet varierade statens årliga utgifter för studieförmåner mellan 473–806 miljoner euro. Vid sidan av de direkta förmånsutgifterna kan studiestödssystemet påverka sysselsättningen. Studiestödet består av studiepenning, bostadstillägg och statens lånegaranti. Efter bostadsbidragsreformen för studerande har studerandehushållen blivit den största gruppen som får allmänt bostadsbidrag.²

Studiestödsreformen 2017 sänkte nivån på studiepenningen för högskolestuderande och höjde statsborgen för studielån. Samtidigt överfördes studerandena från studiestödets bostadstillägg till det allmänna bostadsbidraget. Med reformen eftersträvades inbesparingar på cirka 112 miljoner euro i statsfinanserna, vilka enligt revisionen endast uppnåddes i fråga om studiepenningen. Överföringen av studerande till det allmänna bostadsbidraget ledde till betydande oförutsedda utgifter. År 2018 hade bostadsbidragsreformen redan ökat kostnaderna med minst 130 miljoner euro, medan ökningen hade uppskattats till 54 miljoner euro i beredningsskedet (se figur 1). Faktaunderlaget för reformen var otillförlitligt, eftersom beräkningarna grundade sig på föråldrade uppgifter om boendeutgifter. De oförutsedda utgifterna kan också förklaras av att flera studerande än väntat flyttade till dyrare bostäder efter reformen. Studerandenas genomsnittliga boendeutgifter ökade snabbare än för andra grupper som fick allmänt bostadsbidrag även 2019 och 2020.²



Uptagningen av studielån har ökat och tiden för att avlägga högskoleexamen har förkortats i och med studiestödsreformerna.

I studiestödsreformen 2014 infördes studielånkompensation för nya högskolestuderande. Studielånkompensation innebär att FPA betalar 40 procent av det studielån som överstiger självriskan på 2 500 euro om den studerande avlägger sin examen inom utsatt tid. Revisionen visade att utgiftsbudgeten från studielånkompensationens beredningsskede hade överskridits med 48 miljoner euro fram till 2021 (se figur 1). Överskridningen kan ändå inte betraktas som ett misslyckande, eftersom målet med reformerna var att öka användningen av studielån. På 2010-talet förkortades också examenstiderna både vid universitet och yrkeshögskolor, vilket kan ha positiv inverkan på sysselsättningen. Bland dem som inledde sina studier höstterminen 2014 var andelen som avlagt högre högskoleexamen inom utsatt tid cirka 4–5 procentenheter större än bland dem som inlett sina studier ett år tidigare och som inte var berättigade till studielånkompensation. Andelen personer som avlagt sin yrkeshögskoleexamen inom utsatt tid ökade visserligen redan innan studielånkompensationen infördes.²



Figur 1: Centrala effekter av studiestödsreformerna 2014 och 2017 på förmånsutgifterna.²

När studiestödets tillräcklighet bedöms ska både stödtagarnas låneanvändning och förvärvsinkomster beaktas, och tillräckligheten ska följas upp med material på individuell nivå. På basis av de inkomststoppgifter som registrerats hos FPA ökade studiestödstagarnas genomsnittliga realinkomster på alla läroanstaltsnivåer under 2010-talet. Förvärvsinkomsterna är fortfarande den viktigaste inkomstkällan för dem som får studiestöd, men arbete kan också förlänga högskolestudierna. Utifrån nuvarande information är det dock oklart om arbete under studietiden underlättar sysselsättningen efter utexamineringen.²

De permanenta verksamheternas mål och effekter kan uppnås genom långsiktig finansieringsplanering, verksamhetsuppföljning och samarbete

Strategierna, vägkartorna och andra regeringsbeslut är starkt bundna till regeringsperioden, även om de är av permanent natur och verksamhetens effekter ändå förväntas sträcka sig över flera regeringsperioder. Till sådan verksamhet räknas till exempel statligt stöd och statlig finansiering till regional utveckling samt till forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet (FUI). Dessa granskades också vid en revision^{4,5}. Staten stödde regionutvecklingen med cirka 369 miljoner euro 2018 och med cirka 474 miljoner euro 2022. Statens forsknings- och utvecklingsfinansiering uppgick till 1,95 miljarder euro 2018 och till 2,49 miljarder euro 2022.

Finansieringsplaneringen och finansieringen av permanenta eller långsiktiga objekt bör effektiviseras och verksamheten följas upp tillräckligt väl.^{4,5} Dessutom bör informationshanteringen utvecklas och uppmärksamhet fästas vid förhands- och efterhandsutvärderingen av informationshanteringen så att den information som produceras kan utnyttjas i framtida verksamhetsutveckling.⁴

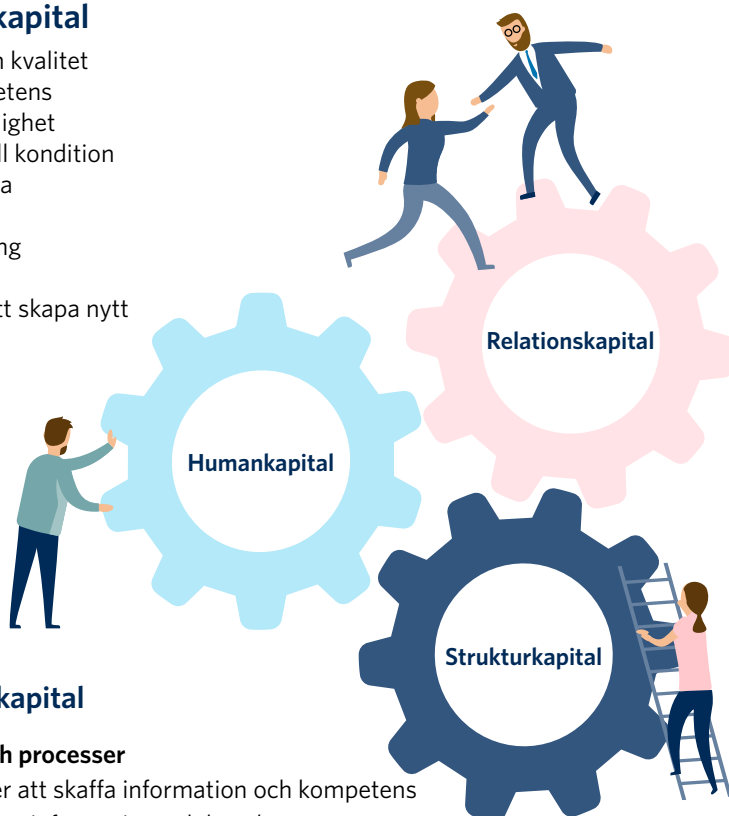
Statsförvaltningens verksamhet bör vara enhetlig och konsekvent för dem som ansvarar för verksamheten och för dem som använder tjänsterna, vilket kan uppnås genom satsningar på koordinering mellan olika förvaltningsområden och på operativt samarbete mellan förvaltningsnivåerna.^{4, 5, 6, 7} Samarbetet inom statsförvaltningen främjar verksamhetens effektivitet, produktivitet och genomslag, men förutsätter att det immateriella kapitalet förvaltas som en helhet. För närvarande fördelar sig det immateriella kapitalet för mycket på olika förvaltningsområden och förvaltningsnivåer, samtidigt som dess delområden förvaltas separat. Det leder till att även styrningen av finansieringen blir splittrad. Figur 2 beskriver olika delområden i det immateriella kapitalet och deras inbördes beroende.

Humankapital

Mängd och kvalitet
Rätt kompetens
Yrkesskicklighet
Intellektuell kondition
Arbetshälsa
Entusiasm
Engagemang
Motivation
Förmåga att skapa nytt

Relationskapital

Aktörer
Kunder
Samarbetspartner
Underleverantörer och leverantörer
Samfund
Nätverk
Övriga intressegrupper



Strukturkapital

System och processer

Möjligheter att skaffa information och kompetens
Hantering av information och kunskap
Omsorg om människors välbefinnande och kondition
Omsorg om dataskydd och datasäkerhet
Interaktion och kommunikation

Organisationsstruktur

Samarbete
Funktionssätt och verksamhetsmodell

Teknologi (ICT)

Datatekniska möjligheter
Tillgång till information
Arbetsredskap
Datanät
Sociala medier och andra plattformar (möjlighet till ekosystem och plattformsekonomi)

Intellektuella strukturer

Atmosfär
Gemenskap
Värderingar
Kultur
Ledning

Figur 2: Förvaltning av immateriellt kapital. (Uppgifter: Rastas & Einola-Pekkinen 2001 och Otala 2008)⁴



Den strategiska, operativa och finansiella styrningen av FUI-verksamheten och hanteringen av forskningsdata bör samordnas bättre.

Kortsiktig finansieringsstyrning har försvårat stödet för kommersialisering av forskningsdata

Målet med tillväxtstrategin för forsknings och innovation inom hälsoindustrin är att göra Finland till en internationellt känd föregångare inom forskning, utveckling och innovation samt affärsverksamhet inom hälsoindustrin. Revisionen visar dock att genomförandet av tillväxtstrategin och dess färdplan för 2016–2018 samt utvärderingen av deras effektivitet försvårats på grund av målens allmänna natur, svag koordinering av styrmedel, kortsiktig finansiering samt oklarheter i aktörernas ansvar och uppdrag. Den sektorövergripande FUI-verksamheten inom hälsoindustrin och finansieringen av den har i första hand styrts enligt förvaltningsområde, fastän strategiska mål hade ställts upp för hela värdekedjan för data och fastän de nya finansieringsinstrumenten gjorde det möjligt att rikta finansieringen till olika delområden i värdekedjan. Det ekonomiska stödet för utnyttjande av forskningsdata ska täcka hela värdekedjan från produktion till kommersialisering av data, så att finansieringsorganisationerna kan planera finansieringen enhetligt och på lång sikt. Kortsiktig finansieringsstyrning har försvårat stödet för kommersialiseringen av forskningsdata.⁴

Revisionen visade också att hälsoindustrin saknade principer för informationspolitik och informationshantering 2016–2018 som skulle ha klargjort informationshanteringsansvarförbindelser, behov, möjligheter och lösningar. Hälsoindustrins tillväxtstrategi innehöll ingen konsekvensbedömning av hur strategins genomförande påverkar bildandet av immateriellt kapital hos staten eller hos FUI-aktörerna och inte heller något krav på att förutse eller på annat sätt bedöma de ekonomiska effekterna av strategins genomförande. Därför har även bedömningen av utvecklingsåtgärdernas kostnadseffektivitet förblivit knapphändig.⁴

Vid tillväxtstrategins genomförande har informationshanteringen handlat om att identifiera, sammanställa och förmedla information och behovet av information. Ändå har endast en del av informationen använts för att utveckla och följa upp genomförandet. Den utvecklingsverksamhet som ministerierna och finansieringsorganisationerna bedriver utifrån sina egna utgångspunkter har inskränkt hanteringen av tillväxtstrategin och dess genomförande som helhet. Inga tydliga mål eller resurser har fastställts för utvärdering och utnyttjande av den producerade informationen i kommande verksamhet.⁴

Variationer i finansiering försvårar regionutvecklingsarbetet, som kräver långsiktighet

Regionutvecklingen kräver mer långsiktig resursplanering för att hållbar tillväxt, konkurrenskraft och andra regionutvecklingsmål ska uppnås. Målet för regionutvecklingen är att främja hållbar utveckling, tillväxt och konkurrenskraft i regionerna, samt att främja invånarnas välbefinnande och livsmiljöns kvalitet. Regionutvecklingsverksamheten styrs av statsrådets regionutvecklingsbeslut och landskapsprogrammen. Målen i regionutvecklingsbeslutet gäller fram till 2030 och de betonar att det överallt i Finland ska finnas en verksamhetsmiljö som uppmuntrar till innovation och företagande. De nationella målen stöds med finansiering från både staten och EU-programmen. I och med coronapandemin fördubblades anslagen för regionstöd 2020–2021 jämfört med tidigare år.⁵



Heltäckande effektindikatorer bör ingå i de kommande regionutvecklingsbesluten för att det ska vara möjligt att bedöma hur målen har uppnåtts.

Revisionen visade att regionutvecklingsbeslutet för 2020–2023 bereddes och verkställdes enligt planerna. Variationer i regionutvecklingsfinansieringen och bristfälliga effektindikatorer i beslutets verkställighetsplan försämrar uppnåendet och uppföljningen av verksamhetsmålen. Detta gör verksamheten ojämn, samt försvårar genomförandet av avtalsenlig verksamhet och dialogen med regionerna.⁵

Regionerna beviljades stimulansfinansiering hösten 2020 på grund av coronakrisen. Villkoret var att regionerna utarbetar egna överlevnadsplaner för förnyande av näringslivsstrukturen. Överlevnadsplanerna skulle betona åtgärder som bygger på innovationer, kunskap och internationalisering och som påskyndar digitaliseringen samt byggandet av ett hållbart och klimatneutralt samhälle. Revisionen visade att överlevnadsplanerna utarbetats på ett mycket allmänt plan och att deras innehåll saknade betydelse för finansieringens regionala fördelning. De regionala stimulansåtgärderna har ändå indirekt stött regionutvecklingsbeslutets mål och verkställande.

Revisionsverket observerade regionala och branschspecifika variationer i utvecklingsstöden som Business Finland och NTM-centralerna beviljade turismföretag som drabbades av coronakrisen våren 2020. I enskilda fall var motiveringarna till stödbesluten inte till alla delar konsekventa och sökandena i olika områden behandlades inte helt jämlikt. De vanligaste grunderna för avslag uppfyllde dock kriterierna, dvs. att stödansökningen inte uppfyllde villkoren. Cirka 120 miljoner euro i utvecklingsstöd beviljades till turismföretag.⁵

Statsförvaltningen har främjat företagsinvesteringar genom att förbättra företagets verksamhetsförutsättningar, men det finns fortfarande skäl att satsa på digitaliseringen av tjänster

Uppföljningar av revisioner visar att statsförvaltningen under de senaste åren vidtagit många utvecklingsåtgärder som förbättrar företagets verksamhetsmiljö och investeringar.^{6,7} Statens revisionsverk konstaterade i de revisioner som offentliggjordes 2017 att statsrådet kan påverka företagets investeringar bland annat genom att förtydliga lagstiftningen, utveckla beslutsfattandet, stärka infrastrukturen och göra tillståndprocesserna smidigare. Revisionsverket rekommenderade också en tätare dialog mellan myndigheter och företag, att infrastrukturen stärks och att kompetensen inom marknadsföring och offentlig upphandling inom förvaltningsområdet stärks.⁶ År 2019 rekommenderade revisionsverket att man i digitaliseringen av tjänster satsar ännu mer på kundorientering samt på ett tätare samband mellan stödet, styrningen och finansieringsmodellerna för digital utveckling.⁷

Inom finansministeriets förvaltningsområde har utvecklingsverksamheten fokuserat på digitala tjänster för att göra företagets ärendehantering med myndigheterna smidigare. Inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde främjades investeringsmiljön, exporten, internationaliseringen och kännedomen om finländsk kompetens bland annat

genom grundandet av Business Finland 2018 och förnyandet av Team Finland-nätverket 2019. Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde främjade investeringar i läkemedelsutveckling och läkemedelsindustrin, samt harmoniserade biobanksverksamheten, som kan stödja FUI-verksamheten samt utvecklingen av produkter och tjänster inom hälso-branschen. Målen för att främja digitaliseringen av förvaltningen har dock inte uppnåtts till fullo, och vissa verksamhetsmodeller och tjänster kräver vidare uppmärksamhet.⁷

Coronapandemin förändrade främjandet av investeringar världen över. I många länder har organisationer som främjar investeringar koncentrerat sig på *aftercare*-modellen, i stället för att skaffa nya kunder. Modellen går ut på att man försöker få redan etablerade företag att utöka sin affärsverksamhet. Även i Finland måste man beakta de resurser som ska användas till *aftercare*-arbete.

Antalet nya utländska investeringar (företagsförvärv och nyinvesteringar) har under de senaste fem åren varit relativt jämn trots coronapandemin, i genomsnitt 283 stycken per år. Det har dock förekommit stora variationer i nettobetalingarna, och vissa år har investeringarna som drogs tillbaka från Finland varit fler än de som gjordes i Finland.

Kapitlet bygger på följande revisioner och uppföljningar:

- 1 Beredning och verkställande av avvecklingen av flitfällor (14/2021)
- 2 Resultaten av studiestödsreformerna på 2010-talet (2/2022)
- 3 Uppföljningsrapport 21.10.2021. Företagarutbildning som en del av yrkesinriktad arbetskraftsutbildning (8/2018)
- 4 Hantering av utnyttjandet av forskningsdata i affärsverksamhet inom hälso-branschen (3/2022)
- 5 Främjande av regional näringslivstillväxt och konkurrenskraft (7/2022)
- 6 Uppföljningsrapport 30.11.2021. Främjande av företagsinvesteringar - Helhetsbedömning (3/2017) och Främjande av företagsinvesteringar - Perspektiv från fyra affärsbranscher (4/2017)
- 7 Uppföljningsrapport 24.8.2021. Digitaliserade myndighetsprocesser vid företagsetablering (6/2019).

Mer information om kapitlets teman och om de bakomliggande revisionerna finns i årsberättelsens [webbupplaga på: https://vuosikertomus2022.vtv.fi/sv](https://vuosikertomus2022.vtv.fi/sv).



2 De statliga ämbetsverken presenterar huvudsakligen riktiga och tillräckliga uppgifter i sina bokslut

I sina bokslut för 2021 presenterar de statliga bokföringsenheterna huvudsakligen riktiga och tillräckliga uppgifter om budgetefterlevnaden samt om intäkter, kostnader och det ekonomiska läget. Endast i tre bokföringsenheters revisionsberättelser rapporterades brister i bokslutskalkylerna. Hela 28 procent av de granskade bokföringsenheterna tilldelades dock anmärkningar, eftersom det fortfarande förekom många förfaranden som stred mot budgeten och eftersom anmärkningar som gäller den interna kontrollen har ökat jämfört med året innan.

Revisionsverket har enligt 90 § i grundlagen till uppgift att granska skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. Statens revisionsverk granskar årligen statens, ministeriernas och de övriga bokslutsskyldiga ämbetsverkens bokslut samt boksluten för tre fonder utanför budgeten.

Andelen bokföringsenheter som fått en anmärkning oförändrad

Revisionsverket gav sammanlagt 61 redovisningsrevisionsberättelser till statens bokföringsenheter för 2021. 17 (28 %) av de granskade bokföringsenheterna tilldelades anmärkningar, eftersom det konstaterades väsentliga brister i deras bokslut eller ekonomiförvaltningsförfaranden. Under föregående år tilldelades 18 bokföringsenheter anmärkningar.¹

I redovisningsrevisionsberättelserna tar revisionsverket ställning till om uppgifterna om bokslutet och den operativa effektiviteten är riktiga och tillräckliga, om den interna kontrollen fungerar och om budgeten efterlevs (tabell 1). Endast fem bokföringsenheter tilldelades anmärkningar som gäller bokslutskalkyler och uppgifter om den operativa effektiviteten. De här anmärkningarna har således minskat betydligt jämfört med året innan. Två av anmärkningarna gällde uppgifter om operativ effektivitet och tre bokslutskalkyler.¹

Tabell 1: Resultat av redovisningsrevisionen 2021 per förvaltningsområde och bokföringsenhet.¹

✓ inget att anmärka ! något att anmärka

Bokföringsenhet	Riktiga och tillräckliga uppgifter i bokslutet*	Fungerande intern kontroll	Budget-efterlevnad
Republikens presidents kansli	✓	✓	✓
Statsrådets kansli	✓	✓	✓
Utrikesministeriet	✓	✓	✓
Justitieministeriet	✓	✓	!
Rättsregistercentralen	✓	✓	✓
Brottspåföljdsmyndigheten	✓	✓	✓
Åklagarmyndigheten	✓	✓	✓
Domstolsväsendet	✓	✓	✓
Utsökningsverket	✓	✓	✓
Inrikesministeriet	✓	✓	✓
Nödcentralverket	✓	✓	✓
Migrationsverket	✓	✓	!
Räddningsinstitutet	✓	✓	✓
Polisstyrelsen	✓	✓	✓
Gränsbevakningsväsendet	✓	✓	✓
Skyddspolisen	✓	✓	✓
Försvarsministeriet	✓	✓	✓
Försvarsmakten	✓	✓	✓
Finansministeriet	✓	✓	!
Statens ämbetsverk på Åland	!	!	✓
Regionförvaltningsverket i Södra Finland	✓	✓	✓
Verket för Finansiell Stabilitet	✓	✓	✓
Statistikcentralen	✓	✓	✓
Tullen	✓	✓	✓
Statskontoret	✓	✓	!
Statens ekonomiska forskningscentral	✓	✓	✓
Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (Palkeet)	✓	!	✓
Statens center för informations- och kommunikationsteknik (Valtori)	✓	✓	✓
Skatteförvaltningen	✓	✓	✓
Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata	✓	✓	✓

* Uppgifter om bokslutet och den funktionella effektiviteten

Bokföringsenhet	Riktiga och tillräckliga uppgifter i bokslutet*	Fungerande intern kontroll	Budget-efterlevnad
Undervisnings- och kulturministeriet	!	✓	✓
Riksarkivet	✓	✓	✓
Museiverket	✓	✓	✓
Utbildningsstyrelsen	✓	✓	!
Finlands Akademi	✓	✓	✓
Förvaltningsnämnden för Sveaborg	✓	✓	✓
Jord- och skogsbruksministeriet	✓	✓	✓
Naturresursinstitutet	✓	✓	✓
Lantmäteriverket	✓	✓	✓
Livsmedelsverket	!	✓	✓
Kommunikationsministeriet	✓	✓	✓
Meteorologiska institutet	✓	✓	✓
Transport- och kommunikationsverket	✓	✓	✓
Trafikledsverket	✓	!	!
Arbets- och näringsministeriet	!	!	✓
Utvecklings- och förvaltningscentret för Närings-, trafik- och miljöcentralerna	✓	!	!
Energimyndigheten	✓	✓	✓
Geologiska forskningscentralen	✓	✓	✓
Innovationsfinansieringsverket Business Finland	✓	!	✓
Konkurrens- och konsumentverket	✓	✓	✓
Patent- och registerstyrelsen	!	!	✓
Säkerhets- och kemikalieverket	✓	✓	✓
Social- och hälsovårdsministeriet	✓	✓	!
Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet	✓	✓	✓
Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården	✓	✓	✓
Besvärnämnden för social trygghet	✓	✓	✓
Strålsäkerhetscentralen	✓	✓	✓
Institutet för hälsa och välfärd	✓	!	!
Miljöministeriet	✓	!	✓
Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet	✓	✓	✓
Finlands miljöcentral	✓	✓	✓

Mer information om anmärkningarna som tilldelats bokföringsenheter finns i nätversionen av årsberättelsen på <https://vuosikertomus2022.vtv.fi/sv>.



Hela fem bokföringsenheter har årligen fått en anmärkning sex år i följd.

Under de senaste åren har revisionsverket flera år i följd gett en revisionsberättelse som innehåller en anmärkning till vissa bokföringsenheter, dvs. en anpassad revisionsberättelse. Hela fem bokföringsenheter har årligen fått en anmärkning sex år i följd. Dessa bokföringsenheter är NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter, Trafikledsverket, undervisnings- och kulturministeriet, arbets- och näringsministeriet och Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (Palkeet).¹

Det kraftfullaste förfarandet vid en redovisningsrevision är att ålägga revisionsobjektets ledning att meddela om de åtgärder som objektet har vidtagit för att rätta till den omständighet som lett till anmärkningen. Revisionsverket gav tre bokföringsenheter ett sådant meddelandeåläggande 2021. Statens ämbetsverk på Åland gavs meddelandeåläggande på grund av brister i balansspecifikationerna och arbets- och näringsministeriet på grund av brister i fullmaktsuppföljningen. Dessutom gavs Palkeet återigen ett meddelandeåläggande som gäller ordnande av intern kontroll av centraliserade ekonomiförvaltningsuppgifter.¹

Den interna kontrollen av centraliserade ekonomiförvaltningsuppgifter och dess styrning borde skärpas

De gällande bestämmelserna ställer krav på kontrollmiljön och begränsar därmed de metoder som kan användas för att uppnå operativ effektivitet. Detta bör beaktas vid Palkeet när ekonomi- och personalförvaltningens verksamhet organiseras och i synnerhet vid utvecklingen av processer och datasystem.¹

Finansministeriet och Statskontoret bör genom reglering och resultatstyrning säkerställa att kontrollmiljön för de centraliserade ekonomiförvaltningsuppgifterna utvecklas på ett balanserat sätt så att den blir både högklassig och effektiv. I samband med att målen ställs upp kan även den interna kontrollens riskvillighet bedömas. Ur redovisningsrevisionens synvinkel bör man vid uppställandet av mål för Palkeet fästa avseende vid en bättre fungerande intern kontroll. Utvärderingen av bestämmelserna bör vara en väsentlig del av verksamhetens utveckling. Bestämmelserna ska till exempel inte begränsa utvecklingen av automatiken, när det är möjligt att uppnå samma eller en högre tillitsnivå för verksamheten eller för effektiviteten i den interna kontrollen.¹

Revisionsverket anser att stramare grepp inom styrningen och en adekvat organisering av den interna kontrollen samtidigt förutsätter ett ökat samarbete och en ökad förståelse mellan koncernaktörerna. Dessutom bör finansministeriet, Statskontoret och Palkeet trygga en tillräcklig kompetens såväl för att bereda författningar, föreskrifter och anvisningar som för att utveckla processerna och datasystemen. En fungerande intern kontroll stöder också målen för en effektiv verksamhet.¹

Fler anmärkningar än tidigare gällde intern kontroll

År 2021 fick sammanlagt nio bokföringsenheter en anmärkning som gällde intern kontroll. Antalet bokföringsenheter som fått en anmärkning har ökat sedan 2020, då sex enheter fick en anmärkning som gällde intern kontroll.¹

Den vanligaste anledningen till anmärkningarna 2021 handlade om brister i fullmaktsuppföljningen. Sådana anmärkningar gavs till följande tre bokföringsenheter: miljöministeriet, arbets- och näringsministeriet och Business Finland.¹

Med fullmakt avses riksdagens bemyndigande i budgeten med vilket bokföringsenheten kan förbinda sig till sådana utgifter som faller till betalning efter det aktuella budgetåret. Statens revisionsverk har årligen haft något att anmärka på i fråga om fullmakterna, antingen beträffande riktiga och tillräckliga uppgifter i bokslutet, budgetefterlevnaden eller den interna kontrollen.

Det stora antalet anmärkningar om fullmaktsuppföljningen återspeglar svårigheten att organisera fullmaktsuppföljningen inom förvaltningen. Således krävs det mer sakkunskap vid bokföringsenheterna för fullmaktsuppföljningen.¹

Flera förfaranden som stred mot budgeten gällde mervärdesskatteutgifter

Nio bokföringsenheters revisionsberättelser innehöll ett negativt ställningstagande till lagenligheten, dvs. en eller flera specificerade laglighetsanmärkningar om att bokföringsenheten inte till alla delar har följt budgeten eller de centrala bestämmelserna om den.¹ Förfarandena som stred mot budgeten eller bestämmelserna var något färre än 2020, då 11 bokföringsenheter fick ett negativt ställningstagande. År 2018 och 2019 var det dock endast 7 bokföringsenheter som fick ett negativt ställningstagande.

Däremot tilldelade revisionsverket sammanlagt 13 laglighetsanmärkningar 2021, eftersom Utbildningsstyrelsen, Trafikledsverket, NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter och Institutet för hälsa och välfärd fick två laglighetsanmärkningar var. Merparten av anmärkningarna gällde ett förfarande som den aktuella bokföringsenheten inte tidigare har fått anmärkning om, men Utbildningsstyrelsen, Trafikledsverket och utvecklings- och förvaltningscentret fick vardera en laglighetsanmärkning 2021 av en orsak som de hade fått anmärkning om redan 2020.¹

Ett negativt ställningstagande till lagenligheten gäller i allmänhet ett enskilt delområde eller förfaringsätt inom ekonomiförvaltningen, och därmed innebär ett sådant ställningstagande inte att ämbetsverkets eller statens ekonomi som helhet skulle ha skötts lagstridigt eller att den bakomliggande orsaken skulle vara missbruk av statliga medel. Ett negativt ställningstagande till lagenligheten bör emellertid alltid betraktas som allvarligt avseende ekonomiförvaltningen vid ifrågavarande ämbetsverk.

Det klart vanligaste skälet till en laglighetsanmärkning 2021 var att bokföringsenheten hade använt förvaltningsområdets allmänna mervärdesskattmoment där det inte var tillåtet enligt budgeten. Fem bokföringsenheter fick en anmärkning av den här orsaken. Fyra av





Flera bokföringsenheter ålades att ta tillbaka anslag som överförts till följande år på grund av att förfarandet strider mot budgeten.

anmärkningarna gällde moment som hade budgeterats som momspliktiga. I dessa situationer skulle mervärdesskatteutgiften ha hört till samma moment som den egentliga utgiften. Den femte anmärkningen gavs för att förvaltningsområdets mervärdesskattmoment hade använts i samband med en momsfri räkning.¹

Mervärdesskatteförfarandena som strider mot budgeten har i praktiken inneburit att den myndighet som gjort den felaktiga bokföringen har sparat de anslag som står till dess förfogande genom att bokföra sådana utgifter på förvaltningsområdets momsmoment som inte hör dit. Om det har varit fråga om ett flerårigt reservationsanslag har revisionsverket förutsatt att bokföringsenheten tar tillbaka det anslag som utan grund överförts till nästa år, dvs. den felaktigt bokförda mervärdesskatteutgiften av det anslag som överförts till nästa år. Fyra bokföringsenheter förutsattes ta tillbaka ett sådant anslag vid enheternas redovisningsrevision, vilket är klart mer än normalt. Tre av dessa fall gällde mervärdesskatteförfaranden och ett bokföringen av en intäkt på ett bruttobudgeterat moment i strid med budgeten.¹

Statens ansvarsförbindelser till andra pensionssystem bör redovisas mer övergripande

Statens pensionssystem omfattar pensionsskyddet för statens arbetstagare, som helt finansieras av staten. Dessutom finansierar staten i sin helhet de pensioner som Folkpensionsanstalten betalar ut, såsom folkpension och garantipension, och deltar i finansieringen av företagarpensionerna, lantbruksföretagarpensionerna och sjömanspensionerna.

Statens förbindelser till olika pensionssystem kommer att belasta statsfinanserna märkbart och utgör därmed ett betydande ekonomiskt ansvar. Pensionernas sammanlagda belopp uppgick till cirka 10,2 miljarder euro 2021. Således stod de för cirka 15 procent av alla anslag i statsbudgeten. Det är också viktigt att uppgifterna om pensionerna är korrekta med tanke på beslutsunderlaget, eftersom statsbokslutet ska ge riktiga och tillräckliga uppgifter om statens ansvarsförbindelser i olika pensionssystem.²

Förvaltningen och övervakningen av pensioner som helt eller delvis omfattas av statens finansieringsansvar är ändamålsenlig. De ansvarsförbindelser som hänför sig till statens pensionssystem har redovisats på behörigt sätt. De ansvarsförbindelser som uppstår av andra pensionssystem – bland annat företagarpensionen och lantbruksföretagarpensionerna – har ändå inte identifierats eller redovisats i statsbokslutet. Statens revisionsverk anser att dessa ansvarsförbindelser bör identifieras och redovisas som en del av statsbokslutet. Statsbokslutet förnyas och man har för avsikt att upprätta det förnyade bokslutet första gången för 2024. Det vore naturligt att ägna uppmärksamhet åt eventuella ändringar i samband med att statsbokslutet förnyas.²



Understöden från penningspelsavkastningen har gått till en tämligen oföränderlig grupp. Det minskar den faktiska effekten av understödskriterierna.

Tillsynen, transparensen och effektiviteten bör utvecklas i fråga om understöd som beviljas av avkastningen från penningspelsverksamhet

Vinsten från penningspelsverksamhet som intäktsförts till staten har utgjort en betydande del av finansieringen av många samhällsliga funktioner. Understöd har beviljats av undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet. Social- och hälsoorganisationernas understödscentral (STEA), en självständig statsunderstödsmyndighet som fungerar i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet, har ansvarat för administrationen av de understöd som beviljas organisationer inom social- och hälsovården.³

Administrationsprocesserna för understöden har till väsentliga delar följt bestämmelserna, men det finns brister i övervakningen av understöden och processen för beviljande av understöd är inte till alla delar tillräckligt transparent. Understöden från penningspelsverksamheten har beviljats till en tämligen oföränderlig grupp stödmottagare, vilket har minskat den faktiska effekten av understödsriterierna. Etablerade stödmottagare och allmängiltiga understödsriterier kan försämra transparensen i processen för beviljande av understöd. Det blir svårare att påvisa att de sökande behandlas jämlikt om transparensen inte är tillräcklig när understöd beviljas.³

Statsunderstödsmyndigheternas förfaranden vid administrationen av understöden avviker likaså på många sätt från varandra. Det förekom skillnader i ansökningarnas behandling, dokumentering, beredning av beslut och i de allmänna förfarandena vid övervakningen av hur understöden används. Skillnader i understödsvillkorens detaljer förekom också. Revisionen visar att det föreligger ett klart behov av att likrikta understödets förvaltningspraxis och främja tillgången till och utnyttjandet av information från statsunderstödsverksamheten. Även understödsverksamhetens transparens och öppenhet bör ökas.³

I statsbidragsmyndigheternas verksamhet konstaterades också skillnader i hur den understödda verksamhetens effektivitet beaktas i understödsprocessens olika skeden. Effektivitetsperspektivet är inte så nära förknippat med understödsprocessen att det i betydande grad skulle påverka fördelningen av understöd från penningspelsavkastningen. Riktlinjerna för understödets kostnadseffektivitet bör förtydligas.³

Avkastningen av penningspelsverksamheten har minskat och för att hantera en bestående mindre avkastning har man berett en ny finansieringsmodell som man har för avsikt att införa från och med 2024. I den nya modellen ska utgifter som finansieras med avkastningen från penningspel fördelas och avgöras i budgetprocessen på samma sätt som övriga utgifter som ingår i statsfinansernas utgiftsram.³

Kapitlet bygger på följande revisioner och uppföljningar:

- 1 Statsförvaltningens redovisningsrevisioner 2021
- 2 Statens pensionssystem och statens ansvar i andra pensionssystem (1/2022)
- 3 Understöd som beviljats av penningspelsverksamhetens avkastning – Ändamålsenlighet i förvaltningen och förutsättningar för effektivitet (9/2022).


Mer information om kapitlets teman och om de bakomliggande revisionerna finns i årsberättelsens webbutplaga på: <https://vuosikertomus2022.vtv.fi/sv>.



3 En fungerande förvaltning behöver planmässighet och konkreta mål

En god förvaltning av statsfinanserna kräver planmässighet.

Tillräckligt konkreta och långsiktiga mål skapar en grund för att förvaltningsverksamheten samt dess resultat och ekonomiska effekter ska kunna styras och följas upp.



I samband med revisioner av organisationsfusioner, kompetensutveckling, rekryteringar och klimatfinansiering framgick det att planeringen inte har varit tillräckligt noggrann och långsiktig. När det gäller sammanslagningar av ämbetsverk har många av målen och deras eftersträvade effekter varit diffusa ur uppföljningens synvinkel. Planeringen av antalet statsanställda har varit kortsiktig i sådana uppgifter som staten själv utbildar arbetskraft till. Ämbetsverken förutser inte heller sitt kompetensbehov i tillräcklig utsträckning. Som ett led i utvecklingssamarbetet har sammanlagt över 600 miljoner euro beviljats i internationell klimatfinansiering 2017–2021, men utrikesministeriet har saknat en tydlig plan för hur regeringens riktlinjer om en ökad klimatfinansiering ska verkställas.

Behovet av en organisationsfusion bör motiveras och målen fastställas exakt

Sammanslagningar av ämbetsverk inom statsförvaltningen kräver bättre beredning, konkreta mål samt bedömning och uppföljning av de ekonomiska effekterna. Syftet med sammanslagningarna är att effektivisera och utveckla myndigheternas verksamhet, men organisationerna förändras nödvändigtvis inte nämnvärt efter en sammanslagning.¹

Revisionsverket granskade hur staten bereder, genomför och följer upp organisationsfusioner. Dessutom utvärderades om de uppställda målen för organisationsreformerna uppnås. Två nyligen genomförda ämbetsverksreformer togs upp som exempel: inrättandet av Konkurrens- och konsumentverket samt Livsmedelsverket. Konkurrensverket och konsumentverket slogs samman 2013 till Konkurrens- och konsumentverket, som fungerar inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde. Livsmedelsverket grundades 2019 inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde genom att Landsbygdsverket och Livsmedelssäkerhetsverket slogs samman. Vid sammanslagningen överfördes dessutom informationsförvaltningstjänster från Lantmäteriverkets it-servicecentral samt tillsynsuppgifter gällande användningen av växtskyddsmedel från Säkerhets- och kemikalieverket till Livsmedelsverket.¹



Uppföljningsbehoven bör beaktas i planeringsskedet av en sammanslagning, samtidigt som konkreta mål, kriterier för framgång och utvärderingsprocesser bör fastställas.

Revisionsverkets revision visade att de ekonomiska, digitala och övriga effekterna av de sammanslagningar som ledde till inrättandet av Konkurrens- och konsumentverket och Livsmedelsverket bedömdes mycket allmänt eller till och med svagt i beredningsskedet. I bedömningen av de ekonomiska effekterna skulle man kunna bland annat redogöra för alternativa åtgärder samt redovisa finansieringsberedskapen och uppgifter om hur effekterna utvecklas under olika tidsperioder eller jämförelseuppgifter om fördelar och kostnader. Inga egentliga ekonomiska utvärderingar eller andra konsekvensbedömningar gjordes för de sammanslagningar som ledde till inrättandet av Konkurrens- och konsumentverket och Livsmedelsverket. Det vore bra om man i fortsättningen exakt och konkret skulle slå fast behoven och målen för sammanslagningen av ämbetsverk, inklusive effekterna i euro.¹

Sammanslagningarna föregicks inte av en omfattande utredning av metodvalet och man övervägde inte heller vilka alternativa metoder eller lösningsmodeller det fanns för att de önskade målen skulle kunna uppnås. Även i regeringens propositioner granskades alternativen i ganska liten utsträckning eller också saknas de helt. Man ställde inte upp tillräckligt konkreta mål och mätare för hur sammanslagningarnas framgångar skulle kunna utvärderas. Många av målen och deras eftersträlvade effekter har varit diffusa ur uppföljningens synvinkel. Förutsättningen för att sammanslagningar ska kunna följas upp är att målen för dem är tillräckligt konkreta och att det finns processer och någon form av framgångskriterier eller indikatorer för att följa upp genomförandet och effekterna av dem. Därför bör behovet av uppföljning beaktas redan när en sammanslagning planeras.¹

Staten har ingen gemensam princip eller anvisning för myndighetsreformer som skulle styra granskningen av reformerna med tanke på ämbetsverken och strukturen som helhet. Det har inte heller funnits anvisningar för hur man bedömer om ämbetsverk behöver slås samman. Finansministeriet har dock i december 2021 gett ut en rekommendation om de principer som ämbetsverken ska följa vid organiseringen av statsförvaltningens funktioner.¹

Organisationerna förblir nästan oförändrade efter sammanslagningarna

Sammanslagningarna inverkade endast i liten utsträckning på ledningssystemet och organiseringen av kärnuppgifter vid Konkurrens- och konsumentverket och Livsmedelsverket. Vid båda ämbetsverken kan man fortfarande tydligt skönja de gamla organisationerna. Den största förändringen vid Livsmedelsverket gällde informationsförvaltningen, som gjordes om till en ny verksamhetshelhet.¹

Ledarskapet och ledningssystemet har avgörande inverkan på hur och i vilken mån de mål som ställts upp för sammanslagningen uppnås. Ledningsuppgifterna och ledningssystemen vid de granskade ämbetsverken motsvarar i stor utsträckning sina föregångare vid de tidigare ämbetsverken i fråga om hur kärnuppgifterna organiseras och sköts. Vid Livsmedelsverket skapades dessutom nya strukturer för den strategiska ledningens behov.¹

Konkurrens- och konsumentverkets och Livsmedelsverkets resultatstyrning har genomgått en förändring från detaljerad styrning till en mer omfattande och strategisk styrning

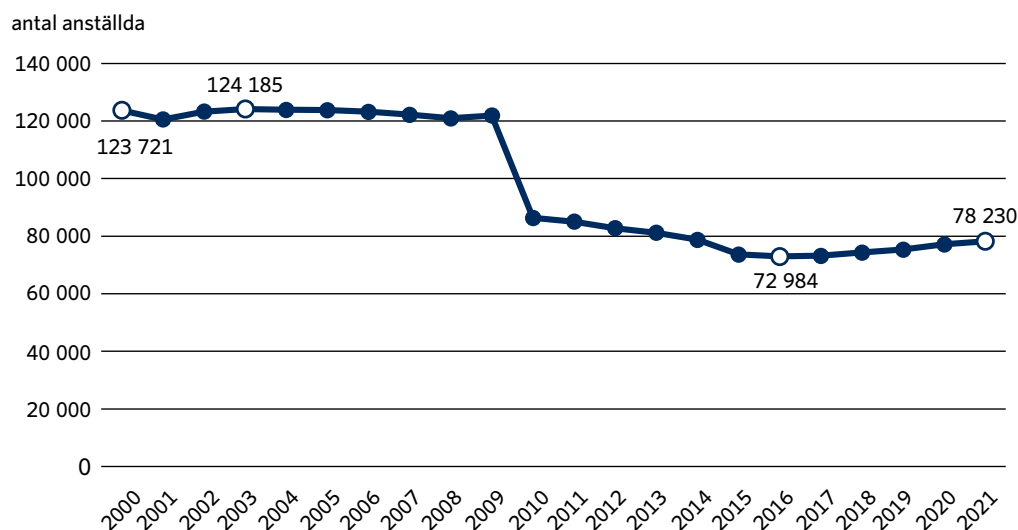
på högre nivå. I stället för konkreta prestationsmål ger det styrande ministeriet ämbetsverket en strategisk riktning som verket ska sträva efter.¹

Sammanslagningarnas effekter på resultatstyrningen har varit liten. Både resultatmålen och organiseringen av resultatstyrningen har i hög grad varit likadana som före sammanslagningarna, även om man i resultatmålen har övergått till en mer strategisk nivå. Samtidigt som resultatstyrningen har blivit mer strategisk har ministerierna sporadiskt eller i liten utsträckning följt upp hur målen för sammanslagningen har uppnåtts. Bättre uppföljning av sammanslagningar skulle behövas i fråga om mätningen av de förnyade organisationernas effektivitet och resultat.¹

Antalet statligt anställda planeras endast per uppgift eller per ämbetsverk

Statens revisionsverk har i två revisioner granskat statlig kompetensutveckling och rekrytering samt personalplaneringen i anslutning till dessa. Revisionerna gällde statens styrning² samt ämbetsverkens verksamhet³ i kompetensutveckling och rekrytering.

Antalet anställda inom budgetekonomin har minskat betydligt under 2000-talet: år 2000 var antalet anställda cirka 124 000 men 2021 endast cirka 78 000. Organisationsförändringar har varit den största orsaken till minskningen. Till exempel flyttades universitetsväsendet och dess personal utanför budgetekonomin år 2010. Under de senaste åren har antalet anställda dock ökat igen: från 2016 till 2021 ökade antalet med över fem tusen personer, dvs. med cirka sju procent.²



Figur 3: Antalet anställda inom budgetekonomin 2000–2021. (Källa: Granskaforvaltningen.fi)



Ökningen av personalstyrkan har inte planerats. Staten har ingen sådan strategisk personalplanering där man på längre sikt skulle fastställa den önskade personalstyrkan. Personalstyrkans ändamålsenliga storlek beror på vilka arbetsuppgifter som ingår i den statliga budgetekonomin och hur mycket anslag staten anvisar för personalens löner och övriga kostnader.²

Planeringen av personalstyrkan ankommer på de ministerier som styr verksamheten och ekonomin inom förvaltningsområdena samt på ämbetsverken och inrättningarna själva. Å andra sidan styr också statsrådet antalet anställda på olika sätt. I regeringsprogrammen och statsrådets redogörelser har man ställt upp mål för myndigheternas personalstyrka och i ekonomiplaneringen har antalet anställda per ämbetsverk eller uppgift styrts mycket noggrant.²


Mål som gäller personalens storlek har ställts upp till exempel för polisväsendet, Nödcentralverket och Försvarsmakten. De kvantitativa målen har huvudsakligen varit konsekventa och relativt tydliga, även om målet för antalet poliser ofta har ändrats. Målet som ställts upp för polisen har endast gällt antalet polismän, även om cirka en fjärdedel av polisens personal består av annan personal än polismän. Att endast ställa upp ett mål för antalet polismän kan leda till att man strävar efter att uppnå målet genom att på ett oändamålsenligt sätt ersätta den övriga personalen med polismän.²

Styrningen har såtillvida varit konsekvent att den i budgetpropositionerna målsatta personalstyrkan har framställts som en faktor som påverkar anslagens dimensionering. Å andra sidan har dimensioneringen av anslagen påverkats av flera olikriktade faktorer: ett anslag har alltså kunnat höjas för att öka personalstyrkan men samtidigt sänkas på andra grunder.²

Staten ordnar själv den utbildning som krävs för uppgiften för upp till en fjärdedel av sin personal. Sådana personalgrupper är till exempel officerare vid Försvarsmakten, gräns- och sjöbevakare, poliser, nödcentraloperatörer samt väktare vid Brottspåföljdsmyndigheten. För att rekryteringen av dessa personalgrupper ska lyckas, krävs det varje år att ett tillräckligt antal personer avlägger en sådan examen som krävs för tjänsten. Antalet studieplatser och avlagda examina för nödcentraloperatörer, poliser och väktare har varierat mycket under det senaste decenniet. Det behövs långsiktig planering av antalet studieplatser för att de mål som ställts upp för antalet anställda ska kunna uppnås. Därför borde finansministeriet i samarbete med de andra ministerierna stärka statens personalplanering på längre sikt, särskilt beträffande de uppgifter för vilka staten själv utbildar arbetskraft.²

Den kompetens som ämbetsverken behöver planeras ännu inte långsiktigt

Vid staten har man redan länge varit medveten om att effektiv förvaltning kräver kompetent personal. Till exempel i statsrådets senaste personalpolitiska riktlinjer från 2001 konstateras att förvaltningsenheterna bör kunna rekrytera och behålla sådan personal i sin tjänst som är yrkeskunnig, arbetsför och motiverad och som ständigt utvecklas. Mätt

 Staten ordnar själv den utbildning som krävs för uppgiften för upp till en fjärdedel av sin personal.



enligt utbildningsnivå har kompetensnivån i statens personal stigit: år 2021 hade cirka 57 procent en högskoleexamen, vilket är 17 procentenheter mer än år 2002.^{2,3}

Den statliga HR-styrgruppen har betonat kompetensutveckling, och målet syns i de flesta resultatavtalen. Målen för kompetensutvecklingen i ämbetsverkens resultatavtal är dock fortfarande av allmän natur, vilket gör deras styrande effekt svag och utfallet svårt att mäta. Undersökningar som mäter arbetstillfredsställelsen visar att statligt anställda är rätt nöjda med sina möjligheter att lära och förnya sig i arbetet, samt med hur staten som arbetsgivare upprätthåller och höjer deras kompetens. Statens satsning på kompetensutveckling kan utredas främst på basis av den personalutbildning som staten bekostar. En stor del av utvecklingsarbetet sker dock genom inläring i arbetet.^{2,3}

Ämbetsverkens personalplanering och föregripande åtgärder har sitt fokus på antalet anställda, pensioneringar och övriga avgångar, samt på ersättande rekryteringar. Ämbetsverken förutser inte systematiskt den kompetens de behöver och deras personalplanering beaktar inte den kompetens som faller bort. Detta utgör en risk för ämbetsverkens verksamhet och för uppnåendet av de operativa målen. Ämbetsverken har inte skapat någon dokumenterad översikt över de personalresurser och den kompetens som behövs i framtiden.³

Man har strävat efter att utveckla personalens kompetens genom att främja rörlighet. Ett av statens gemensamma personalpolitiska mål har varit att öka personalens, kunskapens och informationens rörlighet. Det har dock inte fastställts någon målnivå för rörligheten, och rörligheten för kunskap och information har inte definierats eller utretts närmare. Vid ämbetsverken har rörligheten närmast uppfattats som personalens rörlighet. För att främja rörligheten bör begreppet definieras mer exakt. I synnerhet bör det klargöras vad rörlighet för kunskap och information skulle kunna innebära i praktiken.^{2,3}

Tydliga mål och genomförandeplaner har saknats för den finländska internationella klimatfinansieringen

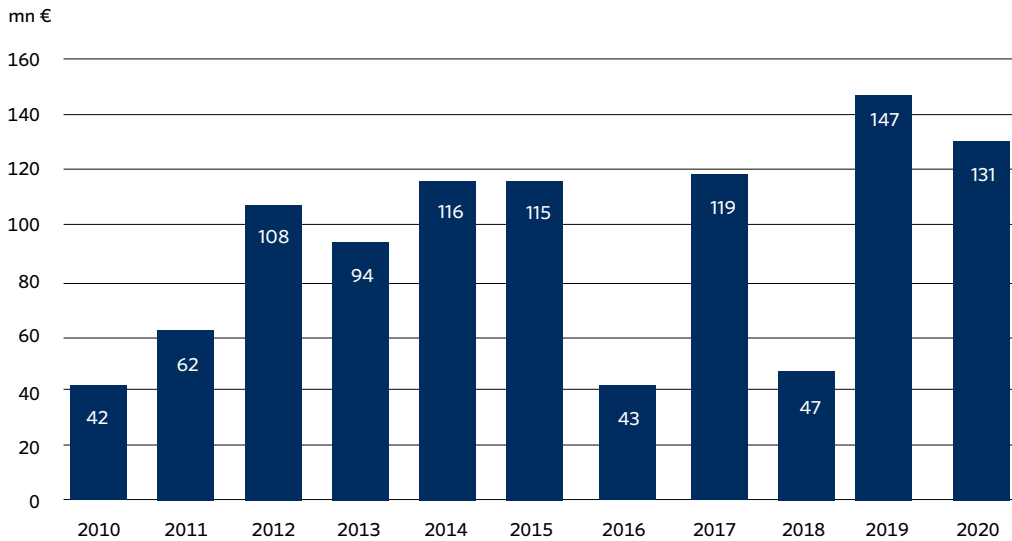
I Parisavtalet har Finland förbundit sig att tillsammans med andra industriländer finansiera klimatåtgärder i utvecklingsländerna. Vid revisionen framkom att Finland inte har någon offentlig plan för den växande klimatfinansieringens omfattning, fördelning och kostnads-effektivitet.⁴

Den internationella klimatfinansieringen ingår i det finländska offentliga utvecklings-samarbetet, som administreras av utrikesministeriet. År 2017–2020 uppgick Finlands klimatfinansiering till cirka 47–147 miljoner euro. Dess andel av hela utvecklingssamarbetet var cirka 6–15 procent. Enligt preliminära uppgifter för 2021 uppgår klimatfinansieringen till 183 miljoner euro, vilket är cirka 15 procent av utbetalningarna för utvecklingssamarbetet. Statsminister Marins regering har slagit fast att Finlands klimatfinansiering ska utökas och att medlen ska riktas lika till begränsning av och anpassning till klimatförändringen.⁴ Utrikesministeriet meddelade i mars 2022 att Finlands internationella klimatfinansiering nästan kommer att fördubblas under denna regeringsperiod.



Klimatfinansieringens planering har inte varit särskilt transparent.

Utrikesministeriet har saknat en tydlig plan för hur regeringens riktlinjer ska verkställas i sin helhet, samt hurdana val som ska göras vid fördelningen och på vilka grunder. Även resultatkartorna och indikatorerna för ministeriets utvecklingspolitik saknar kvantitativa mål för begränsning av och anpassning till klimatförändringen. I och med att finansieringens storlek eller andra strategiska mål inte har framställts i offentligheten, har planeringen av finansieringen inte varit särskilt transparent. Därmed är det svårt att bedöma kostnadseffektiviteten.⁴



Figur 4: Finlands offentliga internationella klimatfinansiering 2010-2020. (Källa: Plan för Finlands internationella klimatfinansiering, på finska. Utrikesministeriets publikationer 2022:2)

Målen för klimatfinansieringen har preciserats till en viss del i utrikesministeriets styrdokument som gäller enskilda finansieringsinstrument och organisationer som kanaliserar finansieringen. Ministeriets praxis och möjligheter att påverka kostnadseffektiviteten i klimatfinansieringens olika instrument varierar dock mycket och utrikesministeriet följer inte systematiskt upp klimatresultaten för alla finansieringsinstrument.⁴

För att utrikesministeriet ska kunna följa upp och rapportera om klimatfinansieringens kostnadseffektivitet på ett ändamålsenligt sätt bör ministeriet ha tillgång till så systematisk och enhetlig information som möjligt om resultaten av klimatåtgärder som genomförts via olika finansieringsinstrument och organisationer. Både Finland och de andra finansierande länderna står inför stora utmaningar i det här avseendet.⁴

Revisionsverket rekommenderade att utrikesministeriet utarbetar en offentlig plan över hur ministeriet utökar och fördelar den finländska internationella klimatfinansieringen, samt redogör för valen, prioriteringarna och påverkansmålen i anslutning till den. Utrikesministeriet bör också utveckla den operativa planeringen och beslutsfattandet gällande klimatfinansieringen. Det vore viktigt att motivera besluten om klimatfinansieringen även med tanke på klimatresultaten och säkerställa att finansieringens resultat följs upp, statistikförs och rapporteras så systematiskt och enhetligt som möjligt.⁴ I mars 2022 publicerade utrikesministeriet för första gången en långsiktig plan för den finländska internationella klimatfinansieringen som sträcker sig fram till 2026.



Kapitlet bygger på följande revisioner:


- 1 Organisationsfusioner (4/2022)
- 2 Kompetensutveckling och rekrytering hos staten – Statens styrning (5/2022)
- 3 Kompetensutveckling och rekrytering hos staten – Ämbetsverkens verksamhet (6/2022)
- 4 Finlands internationella klimatfinansiering – Styrning och effektivitet (6/2021).

Mer information om kapitlets teman och om de bakomliggande revisionerna finns i årsberättelsens webbutläggning på: <https://vuosikertomus2022.vtv.fi/sv>.



4 Revisionsverket fokuserar på sina lagstadgade uppgifter och förbereder sig för nya

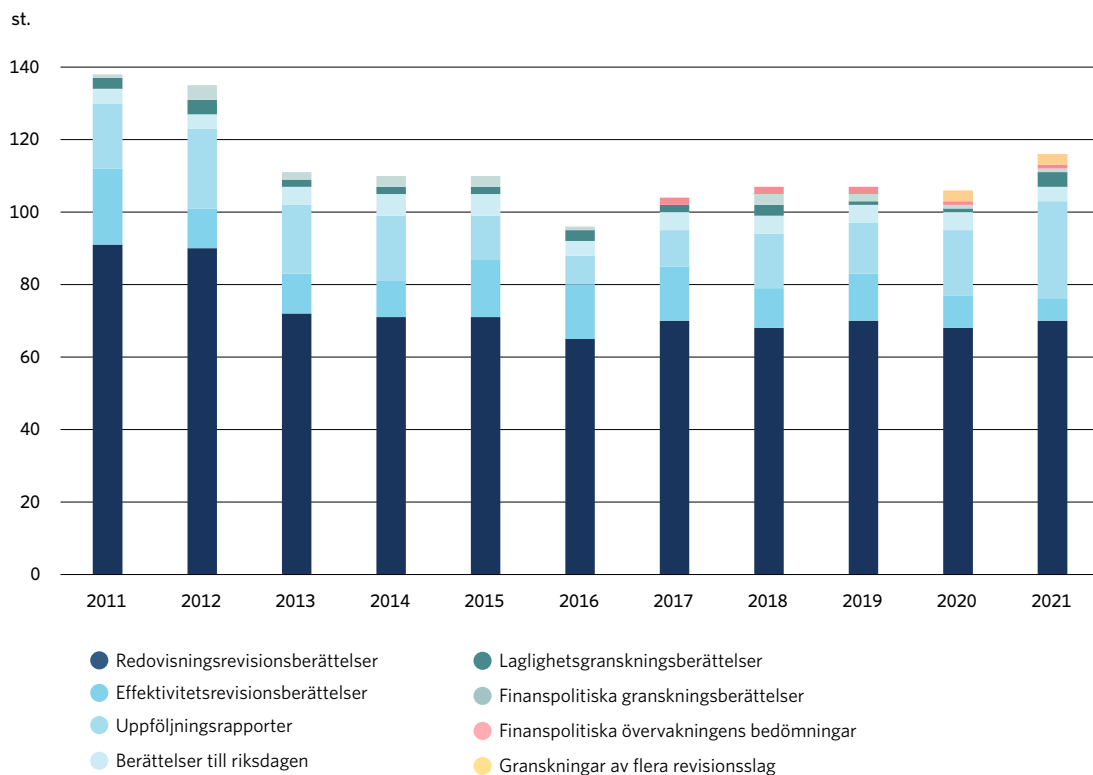
Förvaltningen tar till sig revisionsverkets rekommendationer: över 80 procent av dem har verkställts antingen helt eller delvis under de två senaste åren. Revisionsverket har utöver revisionsverksamheten även andra lagstadgade uppgifter som stöder demokratin, hållbarhet i den offentliga ekonomin samt medborgarnas förtroende för förvaltningens verksamhet. Upprätthållandet av öppenhetsregistret och granskningsbehörigheten för välfärdsområden breddar vårt uppgiftsfält ytterligare.



Statens revisionsverk är en oavhängig revisions- och tillsynsmyndighet vars ställning och uppgifter fastställs i grundlagen. Vi granskar statsfinanserna och budgetefterlevnaden, övervakar regleringen av finanspolitiken samt parti- och valfinansieringen samt behandlar klagomål och anmälningar om missbruk som gäller statsfinanserna och statens tillgångar. Kärnan i vår verksamhet är att säkerställa kostnadseffektiviteten i statsfinansernas förvaltning samt att främja förtroendet för kunskapsbasen, transparensen och hållbarheten i beslutsfattandet. Vårt revisionsuppdrag omfattar effektivitetsrevision, redovisningsrevision, laglighetsgranskning, granskning av finanspolitiken samt granskningar av flera revisionslag. Vi samlar in information om revisionernas inverkan till exempel genom att följa upp hur våra rekommendationer verkställs.

Revisionsverksamhetens inverkan är beroende av hur rekommendationerna genomförs

Våra revisioner fokuserar på sådana teman som är relevanta för statsfinanserna och beslutsfattandet och genomförs i så rätt tid som möjligt. Målet är att säkerställa en förbättrad statsfinansiell kostnadseffektivitet och ett förbättrat förtroende för kunskapsunderlaget vid beslutsfattande, samt att förtroendet för den finländska statsförvaltningens öppenhet, kostnadseffektivitet och hållbarhet stärks. Vår revisionsverksamhet grundar sig på en fastställd granskningsplan. År 2021 färdigställdes sammanlagt 84 revisionsberättelser, och 2022 ska sammanlagt 83 revisionsberättelser färdigställas enligt planen.



Figur 5: Antal revisions- och övervakningsrapporter 2011–2021.

Revisionsberättelser och berättelser till riksdagen är det centralaste resultatet av revisionsverksamheten. Det totala antalet revisionsberättelser har hållits på en relativt stabil nivå under jämförelseperioden 2011–2021, även om en liten minskning kan skönjas på längre sikt. Antalet redovisningsrevisionsberättelser återspeglar förändringarna i antalet bokföringsenheter. Antalet effektivitetsrevisioner minskade under 2020–2021, men å andra sidan har revisionsverket sedan 2020 genomfört granskningar av flera revisionslag, där element från laglighets- eller redovisningsrevisioner har kombinerats med effektivitetsrevisioner. Flest effektivitetsrevisionsberättelser färdigställdes 2011 och 2015–2017.

Revisionsberättelserna innehåller rekommendationer om korrigerande åtgärder och utvecklingsåtgärder till den förvaltning som är föremål för revisionen, och uppföljningen av hur rekommendationerna har genomförts är en av de grundläggande indikatorerna för verksamhetens genomslag. Vid en uppföljning utreder vi om förvaltningen har vidtagit lämpliga åtgärder för att rätta till situationen eller utveckla verksamheten i enlighet med iakttagelserna som gjordes under revisionen. Uppföljningarna visar att rekommendationernas genomförande har i stort sett hållit samma procentuella nivå 2020–2021. Vid upp-

följningarna som genomfördes 2021 granskades sammanlagt 84 rekommendationer och 82 procent av dem har verkställts antingen helt eller delvis. År 2020 hade 84 procent av rekommendationerna verkställts helt eller delvis och år 2019 78 procent.

Uppföljningen genomförs regelbundet i samband med granskningar av finanspolitiken, laglighetsgranskningar, effektivitetsrevisioner och granskningar av flera revisionsslag, när det har gått 2–3 år sedan revisionen och den granskade förvaltningen har haft tillräckligt med tid att utveckla verksamheten i enlighet med rekommendationerna. Iakttagelserna från uppföljningarna visar ändå att en del av rekommendationerna inte genomförs till fullo. Orsakerna till detta är många: utvecklingsåtgärderna kan till exempel vara oavslutade eller också har förvaltningen inte sett något behov av dem. Ibland har revisionsverket också bedömt att åtgärderna inte har varit tillräckliga. År 2020–2021 hade sammanlagt 26 rekommendationer inte genomförts eller också hade genomförandet av dem senarelagts.

Genomförandet av redovisningsrevisionernas rekommendationer följs upp inom revisionsprocessens ramar, varvid inga separata uppföljningar genomförs. 85 procent av redovisningsrevisionernas rekommendationer genomfördes 2021. Antalet granskade rekommendationer uppgick sammanlagt till 194. I siffran ingår rekommendationer från revisionen av statsförvaltningens gemensamma processer. Uppföljningsnivån för redovisningsrevisionernas rekommendationer förnyades 2021 och därför är uppgifterna inte helt jämförbara med tidigare år.

Tillsynsarbetet har stor samhälllig betydelse

Utöver revisionerna innefattar revisionsverkets lagstadgade uppgifter olika slags tillsynsuppgifter, såsom tillsyn över parti- och valfinansieringen, övervakning av finanspolitiken samt mottagande och behandling av klagomål och anmälningar om missbruk. Från och med 2023 kommer vi också att upprätthålla ett öppenhetsregister och övervaka påverkansverksamheten.

Vem som helst kan lämna in ett klagomål till revisionsverket om en verksamhet som inte iakttar statsbudgeten eller som annars är lagstridig när det gäller förvaltningen av statliga medel. Klagomål kan dessutom anföras om brister i parti- och valfinansieringsredovisningen. Dessutom ska statliga myndigheter, ämbetsverk, affärsverk och fonder utan dröjsmål underrätta revisionsverket om oegentligheter i verksamheten som riktar sig mot egendom som de förvaltar eller svarar för. Antalet klagomål och medborgarbrev har fördubblats årligen under de senaste två åren och även fler anmälningar om missbruk har tagits emot än tidigare. Under 2021 tog vi emot nästan 150 klagomål, anmälningar om missbruk eller medborgarbrev. Dessutom gav vi råd till medborgare i 120 ärenden som gällde klagomål och missbruk. Klagomålen och anmälningarna om missbruk gällde till exempel anskaffningar av jaktplan och IKT-utrustning, utsokningsärenden, rättshjälp, ministeriernas representationskostnader, finansiering av forsknings- och utvecklingssamarbete samt statsunderstöd.



En transparent valfinansiering stärker medborgarnas förtroende för det demokratiska systemet. Den finländska allmänheten har garanterats tillgång till kandidaternas valfinansiering, eftersom kandidaterna enligt lag är skyldiga att redovisa sin valfinansiering och för att redovisningarna är offentliga dokument. Den av statsrådet tillsatta parlamentariska valarbetsgruppen bedömde behovet av att revidera vallagen, partilagen och lagen om kandidaters valfinansiering och gav sin slutrapport i februari 2022. Arbetsgruppen föreslog reformer för att förbättra tillsynens förutsättningar samt parti- och valfinansieringens öppenhet.

Valfinansieringstillsynen vid revisionsverket tar emot redovisningarna om de redovisningsskyldigas valfinansiering och publicerar dem på sin webbplats. Vi övervakar också att alla redovisningsskyldiga lämnar en redovisning och att den innehåller riktiga och tillräckliga uppgifter. Alla kandidater kan lämna in en förhandsredovisning före valförrättningen. Efter att valresultatet har fastställts framgår vilka som är skyldiga att redovisa sin valfinansiering.

Det första välfärdsområdesvalet förrättades i januari 2022 och det föregicks av ett omfattande beredningsarbete vid revisionsverket. 3 067 kandidater lämnade sin förhandsredovisning inom utsatt tid, vilket är 29 procent av alla kandidater. Sammanlagt 2 785 personer var skyldiga att redovisa sin valfinansiering vid välfärdsområdesvalet 2022. I februari 2022 rapporterade vi till riksdagen om tillsynen över valfinansieringen vid kommunalvalet 2021.

Vi granskar årligen både partifinansieringen och statsunderstödet till partierna, det vill säga partistödet. År 2021 utförde vi 52 revisioner, som vi rapporterade om till riksdagen i februari 2022. Tillsynsobjektens bokföring har i regel skötts på behörigt sätt och de auktoriserade revisorernas rapportering har förbättrats under de senaste åren. Det finns dock fortfarande utrymme för förbättringar i tillsynsobjektens bokföring och revisorernas arbete.

Vi övervakar också efterlevnaden av den finanspolitiska lagstiftningen och bestämmelserna som utfärdats med stöd av den, samt hur de regler som styr finanspolitiken sätts upp och iakttas. Sedan 2017 har vi också regelbundet utvärderat de ekonomiska prognoserna i efterhand, med stöd av förordningen om en plan för de offentliga finanserna. Övervakningen främjar de finanspolitiska reglernas transparens och begriplighet samt de offentliga finansernas stabilitet och hållbarhet. Den finanspolitiska övervakningen är fortlöpande till sin natur och vi rapporterar om resultaten två gånger per år. Statsrådet ska iakttä de offentliga ställningstagandena från Statens revisionsverk eller lämna ett offentligt svar på varför det inte följer dem.

I rapporten för hösten 2021 bedömde vi att den finländska finanspolitiken har stött ekonomin på behörigt sätt under coronapandemin och att den offentliga ekonomin var på väg att återhämta sig från coronakrisen något snabbare än väntat. I vår bedömning av planen för de offentliga finanserna våren 2022 konstaterade vi att kriget i Ukraina har försämrat de ekonomiska utsikterna för de närmaste åren. Vi fäste uppmärksamhet vid de avvikelser i utgiftsramen som regeringen genomfört under den här valperioden och bedömde att några avvikelser strider mot ramprinciperna. I båda rapporterna har vi lyft fram behovet av att säkerställa att ökningen i skuldkvoten bryts i enlighet med regeringens färdplan för hållbarhet, så att man till exempel kan förbereda sig på riskerna med en högre räntenivå. Färdplanen för hållbarhet bör uppdateras å det snaraste.



Revisionsverket förbereder sig för sina nya uppgifter

Under innevarande år har vi förberett oss för vårt nya uppdrag som revisor för välfärdsområdena, som registeransvarig för öppenhetsregistret och som tillsynsmyndighet för lobbyverksamhet och påverkansarbete.

Den parlamentariska styrgruppen och expertgruppen som tillsattes av statsrådet våren 2020 föreslog i sitt betänkande den 2 december 2021 att en lag om öppenhetsregistret stiftas och att ett register inrättas. Regeringen gav i juni 2022 en proposition med förslag till en öppenhetsregisterlag och enligt propositionen ska lagen träda i kraft den 1 januari 2024. I propositionen föreslås att juridiska personer eller enskilda näringsidkare ska registrera sig i öppenhetsregistret när de inleder en professionell och långsiktig påverkansverksamhet som rör riksdagen och ministerierna. Även personer som erbjuder professionell rådgivning i påverkansarbete, till exempel kommunikationsbyråer med påverkansverksamhet, ska registrera sig. De registrerade ska två gånger om året redovisa sin påverkansverksamhet eller påverkansrådgivning till öppenhetsregistret. Uppgifterna publiceras på webben.

Syftet med öppenhetsregistret är att förbättra transparensen i beslutsfattandet och bekämpa osaklig påverkan för att på så sätt stärka medborgarnas förtroende. Lobbyverksamhet ses som en acceptabel del av det demokratiska systemet, och öppenhetsregistret gör verksamheten mer transparent. Enligt regeringens proposition blir revisionsverket registeransvarigt för öppenhetsregistret, och kommer i fortsättningen också att övervaka att redovisningsskyldigheten i anslutning till registret fullgörs. Revisionsverket tillsätter dessutom en delegation som utarbetar ramarna för god intressebevakningssed och som i övrigt följer upp hur väl öppenhetsregistret och dess juridiska reglering fungerar.

Vi förbereder oss också för välfärdsområdenas revisionsuppdrag som inleds 2023. I det förberedande arbetet ingår skapandet av en lägesbild av välfärdsområdenas strukturer, ekonomiförvaltning och verksamhet samt planering av hur revisionerna ska genomföras. Vi identifierar också de viktigaste informationskällorna och informationskanalerna som gäller välfärdsområdenas ekonomi och verksamhet, och skapar ett kunskapsunderlag och en uppföljningspraxis som gör det möjligt att regelbundet, antingen årligen eller med vissa mellanrum, granska ekonomiförvaltningen vid alla välfärdsområden. Samtidigt utvidgas vår revisionsverksamhet till att omfatta social- och hälsovårdstjänster.

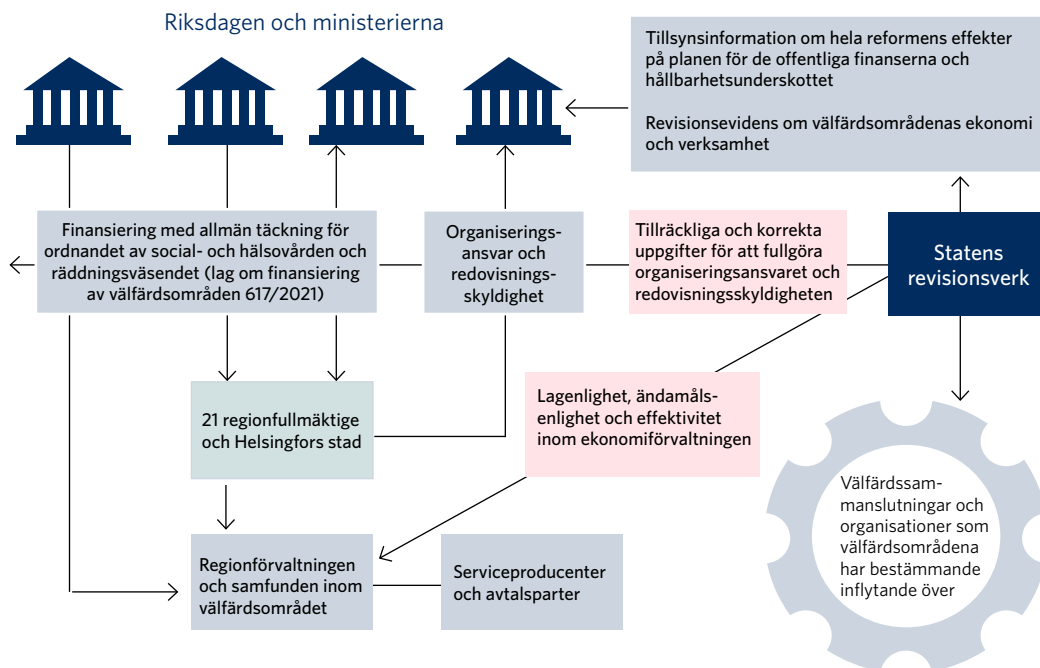
När det gäller välfärdsområdena ankommer det på revisionsverket att granska verksamhetens och ekonomins laglighet, effektivitet och ändamålsenlighet i fråga om statsfinansieringen.



Den statliga finansieringen till välfärdsområdena är indelad i tre delar: finansiering med allmän täckning (statsandelar), investeringsfinansiering och annan finansiering (statsunderstöd). Granskningsrätten omfattar välfärdsområden, sammanslutningar, stiftelser och inrättningar som hör till välfärdsområdeskoncernerna samt sammanslutningar som områdena har gemensamt bestämmande inflytande över.

I fråga om den statliga finansieringen omfattar granskningsrätten även Helsingfors stads räddningsväsende, social- och hälsovård och sammanslutningar som grundats för att sköta dessa uppgifter och som staden har bestämmande inflytande över. (Lag om välfärdsområden 611/2021, lag om ändring av 2 § i lagen om Statens revisionsverk 660/2021, lag om ordnande av social- och hälsovård samt räddningsväsendet i Nyland 615/2021.)

Som revisor för välfärdsområdena har vi till uppgift att producera opartisk och oberoende information om välfärdsområdenas ekonomi och verksamhet för riksdagen, ministerierna och de organisationer som lyder under dem. Revisionsverket kan sålunda bedöma och övervaka hur de övergripande målen för reformen och eventuella senare förändringar uppnås i förhållande till de offentliga finansernas tillstånd och hållbarhetsunderskottet.



Figur 6: Statens revisionsverks revisionsuppdrag inom ett välfärdsområde.

Organisationsförändringen och digitaliseringen effektiviserar revisionsverkets arbete

Under årsberättelseperioden har vi från september 2021 till augusti 2022 börjat förtydliga revisionsverkets organisations- och ledningsmodell samt effektivare än tidigare börjat fullfölja revisions- och tillsynsverksamhetens mål. Hösten 2021 genomförde vi en självut-

värdering av lednings- och organisationsmodellen och inledde en förändring av modellen utifrån resultaten under våren 2022. Förändringsarbetet fokuserar på att effektivisera beslutsprocessen och kommunikationen, förtydliga ansvarsförbindelserna och målsättningarna, utveckla chefsarbetet samt utvärdera hur projektmodellen används. Avsikten är att den nya organisations- och ledningsmodellen ska vara i användning i början av 2023. Dessutom vidareutvecklar vi vår ansvarsrapportering. Revisionsverkets första ansvarsrapport publicerades sommaren 2021.

Vi har också utvecklat revisionsverkets digitala grund och ökat utnyttjandet av information och analyser i revisions- och tillsynsverksamheten. Syftet med den digitala utvecklingen är att stödja effektiviteten i revisionsverkets verksamhet. Utvecklingsarbetet har fokuserat på effektiv informationshantering, teknisk arkitektur, samt på de strukturer och verktyg som behövs vid den digitala utvecklingen. Redovisningsrevisionens nya datalager gör det möjligt att enhetligt hantera och utnyttja datamaterialet från en revision samt att analysera det på ett effektivare och datasäkrare sätt. Vi har också pilottestat robotik för revisioner och har för avsikt att utnyttja robotiken i praktiken 2022.

Statens revisionsverk har inlett två viktiga systeminvesteringar under 2022 som effektiviserar fullgörandet av revisionsverkets lagstadgade uppgifter i samband med revisionerna och öppenhetsregistret. Det nya datasystemet för redovisningsrevisioner förbättrar planeringen och genomförandet av revisioner och är till hjälp vid revisionernas styrning och kvalitetskontroll. Dokumentationen och den gemensamma kommunikationen förbättras i och med systemet. Det nya uppdraget att upprätthålla öppenhetsregistret förutsätter att ett registersystem med en tillhörande webbtjänst byggs upp.

Publikationer om granskningar 9/2021–8/2022

Berättelser till riksdagen

- B 20/2021 rd** Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen 2021
- B 22/2021 rd** Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2021
- B 4/2022 rd** Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över valfinansieringen vid kommunalvalet 2021
- B 5/2022 rd** Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över parti-finansieringen 2021
- B 20/2022 rd** Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och regeringens årsberättelse för år 2021

Redovisningsrevisionsberättelser enligt förvaltningsområde

Statsbokslutet

D/574/04.08.01/2021 Statsbokslutet

Republikens presidents kansli

D/553/04.08.01/2021 Republikens presidents kansli

Statsrådets kansli

D/566/04.08.01/2021 Statsrådets kansli

Utrikesministeriets förvaltningsområde

D/560/04.08.01/2021 Utrikesministeriet

Justitieministeriets förvaltningsområde

- D/536/04.08.01/2021** Justitieministeriet
- D/537/04.08.01/2021** Rättsregistercentralen
- D/545/04.08.01/2021** Brottspåföljdsmyndigheten
- D/524/04.08.01/2021** Åklagarmyndigheten
- D/557/04.08.01/2021** Domstolsväsendet
- D/561/04.08.01/2021** Utsökningsverket

Inrikesministeriets förvaltningsområde

D/547/04.08.01/2021	Inrikesministeriet
D/514/04.08.01/2021	Nödcentralsverket
D/534/04.08.01/2021	Migrationsverket
D/519/04.08.01/2021	Räddningsinstitutet
D/541/04.08.01/2021	Polisstyrelsen
D/544/04.08.01/2021	Gränsbevakningsväsendet
D/522/04.08.01/2021	Skyddspolisen

Försvarsministeriets förvaltningsområde

D/542/04.08.01/2020	Försvarsministeriet
D/1080/04.08.01/2020	Försvarsförvaltningens byggverk
D/543/04.08.01/2020	Försvarsmakten

Finansministeriets förvaltningsområde

D/567/04.08.01/2021	Finansministeriet
D/510/04.08.01/2021	Statens ämbetsverk på Åland
D/525/04.08.01/2021	Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata
D/527/04.08.01/2021	Regionförvaltningsverket i Södra Finland
D/440/04.08.01/2021	Verket för finansiell stabilitet
D/555/04.08.01/2021	Statistikcentralen
D/556/04.08.01/2021	Tullen
D/562/04.08.01/2021	Statskontoret
D/563/04.08.01/2021	Statens ekonomiska forskningscentral
D/564/04.08.01/2021	Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning
D/565/04.08.01/2021	Statens center för informations- och kommunikationsteknik
D/568/04.08.01/2021	Skatteförvaltningen

Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

D/538/04.08.01/2021	Undervisnings- och kulturministeriet
D/515/04.08.01/2021	Riksarkivet
D/518/04.08.01/2021	Museiverket
D/539/04.08.01/2021	Utbildningsstyrelsen
D/549/04.08.01/2021	Finlands Akademi
D/523/04.08.01/2021	Förvaltningsnämnden för Sveaborg

Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

D/533/04.08.01/2021	Jord- och skogsbruksministeriet
D/532/04.08.01/2021	Naturrekursinstitutet
D/535/04.08.01/2021	Lantmäteriverket
D/546/04.08.01/2021	Livsmedelsverket

Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

D/530/04.08.01/2021	Kommunikationsministeriet
D/528/04.08.01/2021	Meteorologiska institutet
D/531/04.08.01/2021	Transport- och kommunikationsverket
D/569/04.08.01/2021	Trafikledsverket

Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

D/559/04.08.01/2021	Arbets- och näringsministeriet
D/526/04.08.01/2021	Utvecklings- och förvaltningscentret för Närings-, trafik- och miljöcentralerna
D/512/04.08.01/2021	Energimyndigheten
D/513/04.08.01/2021	Geologiska forskningscentralen
D/529/04.08.01/2021	Innovationsfinansieringsverket Business Finland
D/516/04.08.01/2021	Konkurrens- och konsumentverket
D/540/04.08.01/2021	Patent- och registerstyrelsen
D/558/04.08.01/2021	Säkerhets- och kemikalieverket

Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

D/548/04.08.01/2021	Social- och hälsovårdsministeriet
D/517/04.08.01/2021	Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet
D/520/04.08.01/2021	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
D/521/04.08.01/2021	Besvärnämnden för social trygghet
D/551/04.08.01/2021	Strålsäkerhetscentralen
D/554/04.08.01/2021	Institutet för hälsa och välfärd

Miljöministeriets förvaltningsområde

D/570/04.08.01/2021	Miljöministeriet
D/511/04.08.01/2021	Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet
D/550/04.08.01/2021	Finlands miljöcentral

Statens fonder utanför budgeten

D/571/04.08.01/2021	Brandskyddsfonden
D/572/04.08.01/2021	Statens televisions- och radiofond
D/573/04.08.01/2021	Oljeskyddsfonden

Sammanfattande rapporter

11/2021	Sammanfattande rapport: Redovisningsrevisioner 2020
8/2022	Sammanfattande rapport: Redovisningsrevisioner 2021

Laglighetsgranskningsberättelser och uppföljningsrapporter enligt förvaltningsområden

Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

13/2021 Direkta företagsstöd som beviljats med anledning av coronaepidemin – Allokering och administration av stöden i början av epidemin

Finansministeriets förvaltningsområde

15/2021 Budgetekonomins interna medfinansiering som finansieringskälla för verksamheten

Uppföljningsrapporter

11/2020 Budgetens enhetlighet

Finanspolitiska granskningsberättelser

Uppföljningsrapporter

6/2018 Styrning av den kommunala ekonomin

19/2018 Konsekvensanalys av skatteförändringar och skattestöd

16/2019 Bedömningar av de offentliga finansernas hållbarhet i faktaunderlaget för finanspolitiken

Finanspolitiska övervakningens bedömningar

Finanspolitiska övervakningens bedömning av skötseln av de offentliga finanserna, våren 2022

Effektivitetsrevisionsberättelser och uppföljningsrapporter enligt förvaltningsområden

Statsrådets kansli

Uppföljningsrapporter

13/2019 Bioekonomi som regeringens spetsprojekt – finansieringen för spetsprojekten som helhet

15/2019 God praxis för utvecklingsprojekt

Inrikesministeriets förvaltningsområde

Uppföljningsrapporter

- 5/2019** Polisens trafikövervakning
10/2019 Myndighetssamarbete i säkerhetstjänster för glesbefolkade områden

Finansministeriets förvaltningsområde

- 4/2022** Organisationsfusioner
5/2022 Kompetensutveckling och rekrytering hos staten – Statens styrning
6/2022 Kompetensutveckling och rekrytering hos staten – Ämbetsverkens verksamhet

Uppföljningsrapporter

- 15/2017** Styrning av funktionssäkerheten i e-tjänster
16/2017 Organisering av cyberskyddet (fortsatt uppföljning)
4/2019 Centraliserade ICT-tjänster och -anskaffningar
12/2019 Öppen information och utnyttjandet av myndighetsinformation
3/2020 Verket för finansiell stabilitet som en del av den gemensamma resolutionsmekanismen för bankunionen
5/2020 Livscykelhantering av statens egendom – maskiner och anordningar

Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

- 2/2022** Resultaten av studiestödsreformerna på 2010-talet

Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

Uppföljningsrapporter

- 1/2018** Forststyrelsens hushållning med statens mark- och vattenegendom
1/2019 Bioekonomi som regeringens spetsprojekt – tilläggsfinansieringen till Gårdsbrukets utvecklingsfond (Makera)

Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

- 3/2022** Hantering av utnyttjandet av forskningsdata i affärsverksamhet inom hälsobranschen
7/2022 Främjande av regional näringslivstillväxt och konkurrenskraft

Uppföljningsrapporter

- 3/2017** Främjande av företagsinvesteringar - Helhetsbedömning
4/2017 Främjande av företagsinvesteringar - Perspektiv från fyra affärsbranscher
8/2018 Företagarutbildning som en del av yrkesinriktad arbetskraftsutbildning
15/2018 Integrationsutbildning

- 17/2018** Beredningen av statsrådets bioekonomistrategi
- 2/2019** Staten som främjare av cleantech-upphandlingar – genomförande av cleantech-upphandlingar
- 3/2019** Staten som främjare av cleantech-upphandlingar – utveckling av den offentliga förvaltningens cleantech-upphandlingar

Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

- 14/2021** Beredning och verkställande av avvecklingen av flitfällor

Uppföljningsrapporter

- 11/2017** Högbehövande och höganvändande kunder inom primärvården
- 9/2018** Beaktande av klientens barn inom mentalvårdstjänster för vuxna

Revisionsberättelser som omfattar flera revisionslag

- 12/2021** Statens skuldhantering
- 1/2022** Statens pensionssystem och statens ansvar i andra pensionssystem
- 9/2022** Understöd som beviljats av penningspelsverksamhetens avkastning – Ändamålsenlighet i förvaltningen och förutsättningar för effektivitet

Utredningar (endast på finska)

- 1/2021** Incitament och hinder för arbetsrelaterad invandring – Översikt över litteratur och politiska åtgärder

Uppföljningsrapporter

- 3/2017** Skolhälsovårdens förebyggande arbete mot psykisk ohälsa hos barn och insatser för barns välmående
- 3/2018** Myndighetssamarbete – fokus på Inrikesministeriets förvaltningsområde

Promemoria (endast på finska)

- 14.10.2021** Revisions- och utvärderingsaktörernas roller och uppgifter i välfärdsområdeskoncernen samt organisering av den interna kontrollen



STATENS REVISIONSVERK
PORKALAGATAN 1, PB 1119, 00101 HELSINGFORS

tel. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi