

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 22/2003 rd

Regeringens berättelse angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 2002

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 juni 2003 regeringens berättelse angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 2002 (B 9/2003 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts av finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation. De övriga delegationerna har haft möjlighet att yttra sig till förvaltnings- och granskningsdelegationen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- finansråd Immo Pohjola, finansministeriet.

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- revisionschef Antti Perttula, överinspektör Juhani Karvinen, överinspektör Juha Niemelä och överinspektör Erja Paukkala, Statens revisionsverk
- statssekreterare Risto Volanen, statsrådets kansli
- understatssekreterare Pertti Majanen och biträdande avdelningschef Juhani Toivonen, utrikesministeriet
- överinspektör Ilpo Takanen, inrikesministeriet

- rådgivare till ledningen Seppo Määttä, konsultativ tjänsteman Veli-Matti Lehtonen och regeringssekreterare Kari Peltonen, finansministeriet
- ekonomiplaneringschef Matti Väisänen, undervisningsministeriet
- förvaltningsdirektör Esa Luomala, Tekniska högskolan
- förhandlare Arja Vehmas, AKAVA-JS.

Kultur- och vetenskapsdelegationen har hört

- ekonomiplaneringschef Matti Väisänen, undervisningsministeriet.

Trafikdelegationen har hört

- ekonomidirektör Marja Heikkinen-Jarnola och byggnadsråd Juhani Tervala, Kommunikationsministeriet.

Social- och arbetsdelegationen har hört

- biträdande avdelningschef Carin Lindqvist-Virtanen, finanssekreterare Arto Salmela och finanssekreterare Taimi Saloheimo, social- och hälsovårdsministeriet.

Bostads- och miljödelegationen har hört

- konsultativ tjänsteman Mika Lampinen, miljöministeriet.

Dessutom har handels- och industridelegationen fått ett skriftligt utlåtande från handels- och industriministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Regeringens berättelse angående statsverkets förvaltning och tillstånd är i det nuvarande boksluts- och årsredovisningsförfarandet regeringens huvudrapport till riksdagen om vilka resultat som uppnåtts inom förvaltningen. På uppmaning av riksdagen gjorde Statens revisionsverk för första gången 2002 en bedömning av om rapporteringen är adekvat, korrekt och tydlig med fokus lagd på effektaspekten i fråga om finansministeriets och undervisningsministeriets förvaltningsområden. Revisionsverket tog också ställning till om berättelsen ger betryggande information om produktiviteten inom statsekonomi och de statsanställda och om denna information är användbar. Bedömningarna finns dokumenterade i Statens revisionsverks berättelse (B 13/2003 rd) som lämnades till riksdagen den 2 september 2003. Finansutskottet har tagit hänsyn till bedömningarna i detta betänkande.

Det är tänkt att den nuvarande berättelsen angående statsverkets förvaltning och tillstånd i framtiden ska ersättas med statens bokslutsberättelse så som den berättelse om skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av budgeten som föreskrivs i grundlagen. En proposition om detta (RP 56/2003 rd) ligger för närvarande hos finansutskottet. Utskottet kommer i samband med behandlingen av propositionen att närmare diskutera bl.a. hur resultaten inom förvaltningen ska rapporteras.

I detta betänkande fokuserar utskottet i likhet med i föl på resultataspekten men också på de statsanställdas situation. Dessutom har utskottet gått närmare in på regionaliseringen av enheter och funktioner inom centralförvaltningen och effekterna av utvecklingssamarbetet.

Resultaten inom förvaltningen

Allt sedan 1990-talet har inom den offentliga förvaltningen tillämpats s.k. resultatstyrning för

att förbättra resultaten inom förvaltningen. Den bärande idén har varit att genom resultatavtal skapa logisk balans mellan tillgängliga resurser och möjliga resultat.

Finansutskottet gick in på frågan om regeringens rapportering om resultaten i samband med statsverksberättelsen för 2000 respektive 2001 (FiUB 25/2001 rd och FiUB 26/2002 rd) och konstaterade då att resultatstyrningen behöver förbättras. Framför allt måste behandlingen av resultatrapporterna i ministerierna ses över för att resultatansvarsidén ska bli tydligare. Detta behövs också för att rapporterna till riksdagen ska bli kvalitativt bättre.

Statsverksberättelsen är fortfarande finansfokuserad. Jämfört med tidigare har resultatrapporteringen blivit klart bättre men är fortfarande osammanhållen och inte lika ingående för alla förvaltningsområden. Förvaltningsområdena skrivs utifrån vilka projekt som genomförs. Informationen gör det svårt att bilda sig någon uppfattning om vilka resultat projekten faktiskt genererat. Det anges inga indikatorer för de komponenter resultatet är uppbyggt av, dvs. lönsamhet, produktivitet och effektivitet, och anknytande tidsserier saknas. Den information beslutsfattarna får om effektiviteten inom förvaltningen, alltså lönsamhet och produktivitet, är knapp.

De åtgärder som vidtas inom förvaltningarna har mestadels lång effekt. Funktionerna är också av olika slag och det går inte att ställa upp samma mål för dem alla, lika svårt som det är att hitta gemensamma mått. Trots det vill utskottet påpeka att rapporteringen till riksdagen är tydlig på alla punkter. Läsbarheten försvåras framför allt av att målen ytterst sällan nämns i rapporten utan måste oftast slås upp separat i budgeten. Ändå borde principen vara att resultatmålet och rapporteringen entydigt kopplas ihop. Resultatmålen bör formuleras bättre för att måluppfyllelsen ska kunna mätas och utvärderas på ett tillförlitligt sätt.

Också om resultatredovisningen blivit bättre för många förvaltningsområden har åtgärderna

fortfarande i de flesta fall inte rangordnats exempelvis efter förvaltningarnas strategiska prioriteringar eller prioriteringarna i regeringens projektportfölj. Av detta följer att samhällspolitiskt viktiga frågor drunknar bland små och mindre relevanta projekt. Finansutskottet finner det angeläget att resultaten i framtiden jämförs mer systematiskt med såväl regeringsprogrammets mål som ministeriernas mål.

Flera av de fel och brister utskottet påtalat här och i tidigare sammanhang kommer troligen att rättas till i och med den nya tydligare bokslutsrapporteringen. För att den rapporteringen ska bli bättre och målen för resultatstyrningen uppnås måste redovisningen vid ämbetsverken och inrättningarna absolut ses över.

I många fall måste en teknisk reform kompletteras med ett nytt sätt att arbeta. Ett led i de nya rutinerna bör enligt utskottet vara att rapport också avläggs över ouppnådda mål och mål från vilka avvikelse gjorts. Riksdagen behöver få veta varför avsteg gjorts och vilka insatser som behövs för att målen ska nås.

Personalen

De statsanställda behandlas i avsnittet om statens utgifter, i avsnittena om förvaltningarnas resultat och i avsnittet om de statsanställdas situation. Statens revisionsverk påpekar i sin berättelse (B 13/2003 rd) att informationen om personalen i statsverksberättelsen är splittrad och att den innehållsliga arbetsfördelningen mellan delarna inte är klar. Revisionsverket har gjort en särskild bedömning av hur adekvat informationen är och i vilken utsträckning den går att använda.

Det förefaller också enligt utskottets mening som om praxis att lägga fram personella uppgifter i avsnitten om förvaltningarnas resultat inte vunnit hävd och att någon samordning inte förekommer på ministerienivå. Förvaltningsöverskridande utvärderingar av statens personalpolitik och personalens ställning står inte heller att finna. Utskottet håller med revisionsverket om att sambandet mellan målen för personalpolitiken, åtgärderna för att nå målen och personalsitua-

tionen inte framgår av berättelsen. Också utskottet har haft svårt att bilda sig en riktig uppfattning om de statsanställdas ställning utifrån sifferuppgifterna i de olika avsnitten i och med att siffrorna saknar kommentarer.

Utskottet har i sammanhanget särskilt fäst sig vid anställningsförhållandena för viss tid. Trots den goda föresatsen att minska andelen visstidsanställda, ökade andelen 2002 med mer än 30 %. Inom vissa förvaltningar är andelen avsevärt mycket större; över 60 % av de universitetsanställda är anställda för viss tid.

I sitt principbeslut från 2001 om statens personalpolitiska linje framhåller statsrådet att uppgifterna, arbetsplatserna och anställningsvillkoren bör vara lockande inom statsförvaltningen och att i stadigvarande uppgifter tillämpa fasta anställningsförhållanden. I den nuvarande regeringens program står det skrivet att konkurrenskraften hos arbetsplatserna inom den offentliga sektorn måste bibehållas och att regeringen vidtar särskilda åtgärder i synnerhet inom den offentliga sektorn för att upprepade visstidsanställningar ska permanentas. Med regeringsprogrammet som underlag har i budgetpropositionen för 2004 antecknats ambitionen att det inom statsförvaltningen ska vidtas åtgärder för att minska visstidsanställningarna och öka tillsvidareanställningarna.

Det gäller för staten som arbetsgivare att kunna konkurrera om arbetskraften, menar utskottet, inte minst för att den s.k. naturliga avgången bland de statsanställda trappas upp under de närmaste åren och uppgår till inemot 60 000 personer, dvs. i stort sett hälften av den nuvarande personalen, 2003—2012. Statsarbetsgivaren bör dels kunna ta hand om sina äldre anställda, dels rekrytera kompetent personal på den allt stramare arbetsmarknaden i stället för dem som går i pension.

Den främsta orsaken till att visstidsanställningar är så frekventa inom universitetssektorn är att universiteten har tillgång till utomstående finansieringskällor. Universiteten och högskolorna får pengar dels via statsbudgeten, dels bl.a. från Finlands Akademi, Teknologiska utvecklingscentralen, EU och privata sektorn. Den ex-

terna finansieringen hänger ofta samman med uppgifter av projektkaraktär, där projektet kan vara anledningen till att en person anställts för viss tid. En arbetsgrupp för visstidsanställningar konstaterade dock i sitt betänkande att finansieringen ensam inte är en i tjänstemanna- eller arbetsavtalslagen avsedd tillräcklig grund för en visstidsanställning. En visstidsanställning kan inte heller motiveras med att verksamheten lagts upp som ett projekt.

Finansutskottet är helt överens med arbetsgruppen om att utnämningen bör ske för hela den tid projektet eller ett liknande arbete pågår och inte exempelvis för ett år i sänder i takt med den finansiering som inflyter för ändamålet. Dessutom bör hänsyn tas till den verksamhet ämbetsverket eller enheten bedriver, eftersom en kontinuerlig rad av projekt av samma typ, låt vara att beställningarna kommer utifrån, kan betraktas som permanent verksamhet. Ämbetsverken bör överlag kontinuerligt och systematiskt hålla ett öga på att visstidsanställningar används på korrekt sätt, också när det gäller enskilda utnämningar och uppdrag, och i förekommande fall se till att tillsvidareanställningar fås till stånd.

Utskottet noterar med tillfredsställelse att finansministeriet tagit arbetsgruppsbetänkandet ad notam och nyss utfärdat anvisningar för ämbetsverken om användningen av visstidsanställningar inom statsförvaltningen och om anknyttande åtgärder. Som utskottet uppfattat det är det meningen att visstidsanställningarna inom hela statsförvaltningen ska bli färre i förhållande till de fasta anställningarna.

Regionalisering

Av berättelsen framgår att regeringen inledde en regionalisering av enheterna och funktionerna inom statens centralförvaltning som ett led i programmet för en effektivisering av regionalpolitiken och samarbetet mellan de ekonomiska regionerna. Målen finns inskrivna i lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner, som gavs i maj 2002.

Regionaliseringen av de statliga enheterna och verksamheterna inleddes för tre år sedan i

oktober 2000 utifrån riktlinjer som regeringens aftonskola dragit upp. Då bestämde regeringen vilka åtgärder som skulle vidtas för att göra regionalpolitiken och samarbetet mellan de ekonomiska regionerna effektivare. Förutom för regionaliseringen gick startskottet också bl.a. för en utveckling av regioncentrumen och ett projekt för stöd till de ekonomiska regionerna.

När riksdagen godkände lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner förutsatte den att regeringen ser till att det alltid utreds om statens centralförvaltningsenheter och sådana statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat kan placeras i andra delar av landet i stället för i huvudstadsregionen när en ny enhet inrättas eller en befintlig verksamhet byggs ut i väsentlig omfattning eller omorganiseras i betydande grad och att särskild hänsyn tas till regionala synpunkter och effekter i placementsbeslutet. Uttalandet har enligt utredning beaktats i den statsrådsförordning som utfärdats med stöd av lagen 2002. Förordningen lägger fokus på regioncentrumen. Det förfarande som föreskrivs i förordningen tillämpas också när regionala och lokala statliga enheter och funktioner som är belägna utanför huvudstadsregionen dras in eller skärs ned.

Enligt programmet för statsminister Matti Vanhanens regering kommer arbetet med att reformera statens centralförvaltning och regionalisera enheter och funktioner inom statens centralförvaltning att fortsätta i upptrappad form. De möjligheter som uppstår i samband med dels reformen av statens centralförvaltning, dels den nära förestående stora personalavgången ska utnyttjas för regionaliseringen. Just nu pågår arbetet på att ta fram ett långsiktigt program för den i regeringsprogrammet avsedda regionaliseringen och i samband med det görs en utvärdering av vilka funktioner inom statsförvaltningen, oavsett nivå, som eventuellt kunde regionaliseras. I förarbetena tas hänsyn också till andra statliga enheter och funktioner utanför ämbetsverkskonceptet. En annan utgångspunkt är att utveckla landskapen och de ekonomiska regionerna. En av de stora frågorna är att skapa förutsättningar för regionerna att stå sig i konkurransen. Me-

ningen är att man vid beredningen av budgetpropositionen för 2005 ska kunna räkna med ett realiserbart program.

Statsrådets kansli tillsatte redan i slutet av 2000 en grupp för samordning av regionaliseringen. Gruppen tar sig an de enskilda fall som blir aktuella på basis av författningsgrunden för ett regionaliseringsprojekt. Samordningsgruppen får i princip information om att en ny enhet eller verksamhet kommer att inrättas, en befintlig funktion väsentligt utvidgas eller omorganisationer att göras. Utskottet understryker vikten av att policyn hela tiden bygger på regionaliseringsprincipen. Det väsentliga i sammanhanget är att samordningsgruppen i enlighet med den ovan nämnda förordningen kommer åt att behandla också indragningen av regionala och lokala statliga enheter och funktioner.

Effektiviteten i utvecklingssamarbetet

Under 2002 slutfördes evalueringen av åtta länderprogram och togs fram en syntesundersökning utifrån dem. Som det framgår av berättelsen lider det finländska utvecklingssamarbetet enligt undersökningen av delvis samma problem som det internationella utvecklingssamarbetet i allmänhet. De mål som gävgivaren fastställt betonas på bekostnad av gävmottagarens faktiska behov. Målen har ofta uppnåtts i enskilda projekt, detta gäller bl.a. det utvecklingssamarbete som Finland bedriver i Vietnam och Mocambique.

Enligt utredning till utskottet tillsatte ledningsgruppen för utvecklingssamarbetet en arbetsgrupp för att lägga fram åtgärdsförslag utifrån den ovan nämnda syntesen som gjorts av en utomstående expert. Arbetsgruppen kom senare under året med en lång rad ställningstaganden och förslag till åtgärder. Det rådde samstämmighet bland medlemmarna om att det finska bistån-

det ska koncentreras till allt färre länder. Samtidigt bör projektverksamhet utanför de egentliga biståndsländerna skäras ned. I det sammanhanget kunde det också övervägas om länderna där Finland haft ett långvarigt biståndsenagemang kunde bli färre och programutbudet breddas. Utredningar bör regelbundet göras för att följa upp situationen i de länder som länge varit föremål för Finlands utvecklingssamarbete. Kampen mot fattigdomen bör utan tvekan vara det främsta målet för utvecklingssamarbetet.

En notabel detalj bland syntesrekommendationerna var ställningstagandet mot räntestödslån. Lånen ansågs definitivt inte höra hemma i utvecklingssamarbetet då deras bidrag till målet för minskad fattigdom förefaller vara lika med noll. Arbetsgruppen vid utrikesministeriet ville i detta skede inte ta ställning till räntestödslånen. Utskottet påpekar att det gjorts en särskild evaluering av räntestödslånen och att frågan bereds som ett led i det biståndspolitiska program statsrådet håller på att arbeta fram.

Revisionsanmärkningsberättelsen

Utskottet har i detta sammanhang inget att anmärka mot åtgärderna i revisionsanmärkningsberättelsen. Utskottet kommer att utnyttja informationen i berättelsen, särskilt i sitt budgetbetänkande.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet

att riksdagen beslutar sända detta betänkande jämte anmärkningar och förslag till regeringen för att de åtgärder ska kunna vidtas som fokuseringarna i betänkandet ger anledning till.

Helsingfors den 11 november 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Olavi Ala-Nissilä /cent
vordf. Matti Ahde /sd
medl. Eva Biaudet /sv
Jyri Häkämies /saml
Kyösti Karjula /cent
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Reijo Laitinen /sd
Maija-Liisa Lindqvist /cent
Mika Lintilä /cent
Pekka Nousiainen /cent
Pirkko Peltomo /sd

Iivo Polvi /vänst
Virpa Puisto /sd
Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd
Anni Sinnemäki /gröna
Irja Tulonen /saml
Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Bjarne Kallis /kd (delvis)
Mikko Kuoppa /vänst (delvis)
Olli Nepponen /saml (delvis)
Tuija Nurmi /saml (delvis).

Sekreterare i delegationerna var

utskottsråd Alpo Rivinoja
utskottsråd Hellevi Ikävalko

utskottsråd Marjo Hakkila
utskottsråd Maarit Pekkanen.