

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 26/2002 rd

Regeringens berättelse angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 2001

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 27 september 2002 regeringens berättelse angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 2001 (B 13/2002 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

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

Sakkunniga

Under behandlingen har utskottet hört

- finansråd Vesa Jatkola och finansråd Erkki J. Tassia, finansministeriet.

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- kanslichef Mauri Lehmusto, statsrevisorernas kansli
- inspektionsråd Erkki Mäki-Ranta, Statens revisionsverk
- budgetråd Vesa Jatkola, regeringsråd Heikki Joustie och konsultativ tjänsteman Veli-Matti Lehtonen, finansministeriet.

Säkerhets- och försvarsdelegationen har hört

- överinspektör Kari Kauppinen, statsrevisorernas kansli
- överinspektör Sulo Nousiainen, Statens revisionsverk
- insatssdirektör Janne Koivukoski, inrikesministeriet
- direktör Jyrki Landstedt, Nödcentralsverket.

Skattedelegationen har hört

- finansråd Erkki J. Tassia, finansministeriet.

Kultur- och vetenskapsdelegationen har hört

- ekonomiplaneringschef Matti Väisänen och konsultativ tjänsteman Leena Koskinen, undervisningsministeriet.

Trafikdelegationen har hört

- ekonomidirektör Marja Heikkilä-Jarnola, kommunikationsministeriet.

Social- och arbetsdelegationen har hört

- överdirektör Harri Skog, arbetsministeriet
- avdelningschef Markku Herpola, Tavastlands arbetskrafts- och näringscentral
- avdelningschef Pekka Hakala, Nylands arbetskrafts- och näringscentral
- avdelningschef Tuula Kuntsi, Egentliga Finlands arbetskrafts- och näringscentral.

Bostads- och miljödelegationen har hört

- konsultativ tjänsteman Mika Lampinen, miljöministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I detta betänkande koncentrerar sig finansutskottet i likhet med i fjol framför allt på resultatpekten. Det finns fortfarande en lång rad problem i rapporteringen av resultat. De har tagits upp i tidigare betänkanden från utskottet, men till exempel också i betänkandet den 15 maj 2002 från talmanskonferensens arbetsgrupp för berättelseförfarandet, slutrapporten den 28 juni 2002 från ministerarbetsgruppen för en centralförvaltningsreform och berättelsen till riksdagen den 3 september 2002 från Statens revisionsverk.

Dessutom har utskottet gått närmare in på personalsituationen, en utvärdering av statens inkomster och användningen av sysselsättningsanlag.

Resultatet inom förvaltningen

I regeringens berättelse angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 2001 (nedan statsverksberättelsen) finns återigen en omfattande redovisning av resultaten inom förvaltningen. Resultaten beskrivs för varje förvaltningsområde och innehåller en mängd nyttiga översikter med information om läget inom förvaltningen.

Det är mycket svårt att bilda sig en uppfattning om resultatet och inte minst att få en uppfattning av hur resultatmålen utfallit, med hjälp av berättelsen. Detta gäller de flesta förvaltningsområden. I redovisningen för resultaten går regeringen för det mesta igenom projekt och åtgärder. Det gör att innehållet i berättelsen inte alltid motsvarar rubriken, som antyder att berättelsen beskriver resultat och framför allt ger en bild av hur resultatmålen utfallit.

Som finansutskottet för ett år sedan påpekade i sitt betänkande FiUB 25/2001 rd går regeringen i rapporteringen för förvaltningsområdena inte exakt igenom till exempel utfallet av de resultatmål som riksdagen fastställt i statsbudge-

ten. Ett positivt undantag är de förvaltningar där mål och utfall presenteras sida vid sida i form av tabeller. Av berättelsetexten framgår dock för det mesta inte vilka resultatmålen är. Dessutom ingår det ingen systematisk jämförelse mellan mål och utfall. För att få en uppfattning om resultatmålen måste man gå till budgetdokumentet. Det räcker inte heller alltid eftersom resultatmålen i budgetpropositionen till riksdagen i många fall har setts över och preciserats i resultatavtalen med förvaltningarna.

På senare år har statsförvaltningen tillämpat resultatstyrning utifrån mål för varje politikområde som läggs fast i regeringsprogrammet. Därvidlag kunde rapporteringen av resultaten förbättras anser utskottet. Utifrån regeringsprogrammet formulerar varje ministerium i sina årliga planeringsprocesser egna mål för sitt samhällsliga engagemang och förhandlar med sina ämbetsverk om de anknyttande resultatmålen. Resultaten rapporteras i ämbetsverkens årliga bokslut och verksamhetsberättelser. Statsverksberättelsen bygger på ministeriernas sammanfattningar av förvaltningarnas verksamhetsberättelser. Informationen i statsverksberättelsen skulle förbättras avsevärt, om ministerierna årligen skulle behandla bokslutet och resultatrapporterna för sina resultatansvariga enheter och komma med ett skriftligt yttrande om dem. Detta är också ett av målen med centralförvaltningsprojektet.

I flera sammanhang har det framhållits att statsbudgeten är ett viktigt dokument i resultatstyrningen. Om statsfinanserna skall kunna utvärderas effektivt i efterhand måste således statsbudgeten vara tydligare när det gäller resultatmålen. Som det sägs i centralförvaltningsprojektet bör det av motiveringen till huvudtitlarna framgå vilka samhällspolitiska mål varje ministerium avser att uppnå med de föreslagna anslagen. I kapitel- och momentmotiveringarna måste dessutom ministeriernas preliminära resultatmål för sina respektive enheter framgå.

Resultatrapporteringen i efterhand skulle underlättas om resultatmålen definierades med

hjälp av nyckeltal. För närvarande anges resultaten med mycket generella formuleringar (utveckla, förbättra, effektivisera, fortsätta, starta etc.) i statsbudgeten. Det är svårt att utvärdera utfallet av den typen av mål, särskilt på årsnivå. Som arbetsgruppen för berättelseförfarandet påpekar i sitt betänkande bör statsverksberättelsen innehålla exaktare uppgifter om mål som inte har uppnåtts och avvikelser från målen. Dessutom bör riksdagen bli informerad om orsakerna till avstegen och få en bedömning av vilka insatser som behövs för att målen skall nås.

Som utskottet påpekade i sitt betänkande om den förra statsverksberättelsen bygger den nuvarande utvärderingen av resultaten på uppgifter och bedömningar som förvaltningen själv står för. Som läget ser ut nu kontrolleras inte uppgifterna i statsverksberättelsen av Statens revisionsverk. Riksdagens arbetsgrupp för berättelseförfarandet ansåg det önskvärt att revisionsverket i sin berättelse till riksdagen i framtiden i mån av möjlighet och selektivt gör en utvärdering av statsverksberättelsen. Detta förfarande får större betydelse i framtiden, om statsverksberättelsen allt mer får karaktären av en bokslutsrapport. Redan en mycket selektiv utvärdering från Statens revisionsverk kräver att bokslutsrapporten lämnas till riksdagen mot slutet av vårsessionen. Statsverksberättelsen är daterad den 13 september 2002.

I sitt betänkande FiUB 25/2002 rd om berättelsen från Statens revisionsverk (B 11/2002 rd) går utskottet närmare in på läget inom förvaltningen. I detta sammanhang behandlar utskottet personalsituationen inom staten. Frågan tas också upp dels i statsverksberättelsen, dels i revisionsanmärkningsberättelsen, som är mer målinriktad.

Personalsituationen inom staten

I kapitel 3.15 i statsverksberättelsen presenteras vissa relevanta uppgifter om statens personal. Det är enligt utskottet positivt att dessa centrala uppgifter läggs fram och samlas in. Minst lika viktigt är det att de ingår i statsverksberättelsen.

Som regel går statsverksberättelsen inte in på personalläget i kapitlen om förvaltningsområdena. Ett undantag är handels- och industriministeriet som har en kort presentation av de viktigaste personaluppgifterna. Med beaktande av att det är varje verksamhetsenhet själv som har det primära ansvaret för sin personal (jfr statsverksberättelsen, s. 218), är det viktigt att personalläget behandlas och analyseras i räkenskapsverkens bokslut, förvaltningarnas verksamhetsberättelse, men också i de enskilda berättelser som lämnas till riksdagen. En bra plattform för detta är att det redan nu är relativt vanligt att uppgifter samlas in och att personalbokslut sammanställs.

Enligt vad finansutskottet har erfarit sammanställer redan nu 75 % av räkenskapsverken personalbokslut. Dessutom har 11 % av räkenskapsverken planer på att införa personalbokslut inom en snar framtid. På senare tid har personalboksluten dessutom utnyttjats i ledarskapssyfte. Detta framgår också av att över hälften av de räkenskapsverk som sammanställer personalbokslut också har antingen numeriska eller beskrivande målnivåer för personalläget.

I avsnittet om finansministeriet går regeringen både i statsverksberättelsen och i revisionsanmärkningsberättelsen närmare in på personalpolitiken i ett större statligt perspektiv. För statens profil som arbetsgivare, den generella konkurrenskraften och belöningen av personalen anser regeringen det anmärkningsvärt och viktigt med avseende på de statliga verksamhetsenheternas arbete att enheterna har förmåga att anställa och ha kvar kvalificerade och engagerade medarbetare och att personalen är kvantitativt rätt dimensionerad. Det blir en allt större utmaning i framtiden. Uppskattningsvis nästan 60 000 av de sammanlagt 120 500 nuvarande statsanställda kommer att avgå de närmaste tio åren. Det är nästan hälften.

En säker och bestående anställning anses vara ett gott konkurrensmedel för de statliga arbetsgivarna. Därför anser utskottet det ogynnsamt att staten tillämpar tidsbundna anställningar. Enligt uppgifterna i statsverksberättelsen var 29,8 % av den statliga personalen tillfälligt anställd 2001. Ett gott tecken är att Statens arbetsmarknads-

verk och de stora avtalsorganisationer som representerar statlig personal har för avsikt att starta en utredning av de tidsbundna anställningarna inom hela statsförvaltningen.

Utvärdering av statens inkomster

Rent generellt påpekar finansutskottet att det blivit svårare att göra en bedömning av statens inkomster eftersom det finns allt fler konjunkturskänsliga poster. Prognoserna och utfallen kan i vissa fall ligga mycket långt från varandra.

År 2001 inflöt 12 % mindre i inkomst- och förmögenhetsskatt än året innan bland annat för att reavinsterna och optionsinkomsterna minskade. Samfundsskatten inbringade 20 % mindre än året innan, som visserligen var ett år med exceptionellt hög intäkt.

Över lag var det svårt att förutse konjunktureras inverkan på samhällsekonomin 2001.

I budgetprognosen för 2001 räknade regeringen med en bnp tillväxt på 4,2 %, men tillväxten stannade på 0,7 %. Exporten beräknades öka med 8,3 %, men det faktiska utfallet var 2,2 % på minus.

Trots svårigheterna att förutse statens inkomster understryker utskottet vikten av att målen för intäkterna i statliga bolag och affärsverk läggs fast på en så realistisk nivå som möjligt. Deras inkomster kan förutses på ett helt annat sätt än allmänna poster i samhällsekonomin eftersom de bygger på kalkyler på företagets och affärsverkens egna experter.

Så har till exempel avkastningsmålen för Oy Veikkaus Ab på senare år varit mycket högre än företagets egen kalkyl, som i slutändan har visat sig träffa rätt. Även om felgrepp med alltför höga förväntningar på avkastningen spelar en liten roll för hela statsbudgeten är de av stor betydelse för förmånstagarna. Enligt utskottet är det viktigt att avräkningsmålen i statsbudgeten är realistiska och som utifrån de enskilda bolagens egna kalkyler.

Användningen av sysselsättningsanslag

I detta sammanhang går utskottet också närmare in på användningen av sysselsättningsanslagen.

Tidigare har det i olika sammanhang kommit fram att en del av anslagen för sysselsättningsstöd har blivit över och inte används.

År 2000 var ungefär 10 % av sysselsättningsanslagen oanvända, vilket är ca 250 miljoner mark. Detta berodde bland annat på att den slutliga användningen av anslagen till Arbetskraftsbyråerna inte räknades ut tillräckligt tidigt och att en del av anslagen var kopplade till specifika ändamål. I samband med statsbudgeten för 2001 förutsatte riksdagen att det senast i slutet av maj 2001 utreds om anslagen för 2001 till Arbetskraftsavdelningarna av Arbetskrafts- och Näringscentralerna räcker till och att anslagsbehovet samtidigt omprövas.

Arbetsministeriet förbättrade uppföljningen av anslagsanvändningen och gjorde flera överföringar av anslag mellan regionerna redan 2001. Enligt vad utskottet har erfarit användes anslagen för sysselsättningsstöd 2001 rekordartat bra. Bara ca 2 % av anslagen var oanvända. Under hela den tid som sysselsättningsstödet har funnits har det veterligen aldrig förekommit ett så här högt anslagsutnyttjande. Uppgifter till utskottet visar att anslagen för sysselsättningsstöd är en aning mindre bundna till specifika ändamål 2002 än 2001. I oktober var 94,1 % av anslagen bundna medan motsvarande siffra vid samma tidpunkt året innan var 97 %. Målet är att anslagen skall användas lika effektiva som 2001.

Anslagen följs nu bättre upp och användningen har effektiviserats. Trots detta vill finansutskottet fortfarande framhålla betydelsen av att anslagsanvändningen följs upp och att det görs i tid. Omprioriteringar som görs i slutet av räkenskapsåret ger inte alltid Arbetskraftsbyråerna någon större nytta, om de inte fått tillräckligt tid på sig att använda de nya förslagsanslagen. Också justitiekanslern i statsrådet påpekar i ett beslut av den 23 september 2002 att den sysselsättningsfrämjande effekten av sysselsättningsanslagen måste utnyttjas fullt ut genom att uppföljningen av anslagen sätts in på ett tillräckligt tidigt stadium.

Fördelningen av anslagen för sysselsättningsstöd till de lokala aktörerna följer huvudsakligen en schablonmässig kalkyl och till en viss del

också resultaten av förhandlingar med regionerna. En fördelning av anslagen enligt utredningsmodellerna passar inte alltid exakt ihop med användningsbehoven och användningsmöjligheterna, utan vissa regioner behöver år efter år extra anslag och vissa regioner åter lyckas inte alltid använda alla de medel de får. Utskottet menar att det lönar sig att ytterligare se över fördelningsnyckeln i kalkylmodellen och att försöka finna en fördelningsmodell som bättre motsvarar regionernas behov.

Vid korsanvändning av momenten får enskilda moment i budgeten överskridas men inte det sammanlagda anslaget. Överskridningar mellan moment beviljas av statsrådets finansutskott. Finansutskottet anser det nuvarande förfarandet vara alltför tungrovt för att snabbt och flexibelt kunna tillgodose behoven på det lokala planet. Genom budgettekniska lösningar och andra utvägar bör regionerna få större befogenheter och bättre handlingsmöjligheter. Det bör tillåtas att anslagen i högre grad utnyttjas korsvis på det regionala och lokala planet, förutsatt att inga överdragningar görs i det sammanlagda beloppet. På så sätt får de lokala aktörerna större befogenheter att bestämma om sina åtgärder samtidigt som det kan undvikas att anslag förblir outnyttjade. Dessutom anser utskottet att det bör utredas om sysselsättningsanslagen kan samlas under ett enda moment i budgeten.

Revisionsanmärkningsberättelsen

Med anledning av revisionsanmärkningsberättelsen har finansutskottet behandlat de åtgärder som riksdagens anmärkningar angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 2000 (FiUB 3/2002 rd) har gett anledning till.

Nödcentralreformen

I betänkande FiUB 3/2002 rd om statsrevisorernas berättelse för 2000 yttrade sig finansutskottet om nödcentralreformen. Utskottet höll med statsrevisorerna om att den utredning som riksdagen fick i samband med nödcentrallagen var bristfällig när det gällde uppgifterna om placering av nödcentralerna. När lagen stiftades var

tanken att nödcentralerna knyts till den lokala ledningscentralen för undantagsförhållanden. Samtidigt antogs det att centralerna kan finansieras med medel ur statens utgiftsramar. Eftersom det på flera orter behövs nya byggnader för nödcentralen ansåg finansutskottet i likhet med statsrevisorerna att riksdagen fick missvisande information när lagen stiftades.

Statens revisionsverk publicerade den 3 oktober 2002 en revisionsberättelse (33/2002) om frågan. Iakttagelserna i berättelsen ger stöd för synpunkterna ovan. Skyddsrummen kräver dessutom investeringar i ny infrastruktur. När länens ledningscentraler och nödcentralerna måste samarbeta vid undantagsförhållanden, kommer nödcentralerna under normala förhållanden att ha lokalreserver som ökar hyreskostnaderna. Statens revisionsverk anser att man borde ha fäst större avseende vid de befintliga lokalernas lämplighet, ombyggnadsmöjligheter och säkerhet när förlägningsplatserna valdes. För de lokaler som ännu inte är avgjorda bör det utredas om det finns andra lämpliga och kostnadseffektiva alternativ än att bygga nytt.

Statens revisionsverk påpekar dessutom att kostnaderna för de redan färdiga nödcentralerna inte utreddes tillräckligt noggrant.

Revisionsverkets iakttagelser är värda att uppmärksammas, påpekar finansutskottet. Å andra sidan uppger inrikesministeriet att utredningarna om de eventuella förlägningsplatserna för nödcentralerna och principerna för förläggningen upprättades utifrån den bästa tillgängliga informationen. När nödcentralslagen stiftades var uppfattningen att centralerna kunde knytas till ledningscentralerna för undantagsförhållanden vid länsstyrelsernas säten och filialer. Utredningar som gjorts senare visar att skyddsrummen vid de befintliga ledningscentralerna inte lämpar sig för nödcentraler utan omfattande och dyra ombyggnader.

Den nya planen utgår från att varje län har åtminstone en nödcentral som är förlagd till skyddsrum. Om det finns fler nödcentraler i länet kan de också förläggas till skyddade rum ovan jord. På orter där länsstyrelsen har sitt säte och redan har tillgång till en ledningscentral av

maximal storlek i skyddsrum, är planen att nödcentralen placeras i närheten av ledningscentralen. På så sätt har ledningscentralen tryggad tillgång till kommunikationsförbindelser och nödcentralen kan föra över sin nödvändiga lägesrapport utan problem till ledningscentralen.

Finansutskottet anser att det för nödcentralerna och deras samarbetsorganisationer är av betydelse, om medborgarna i dessa grundläggande säkerhetsfrågor får service på lika villkor oavsett var de bor. Med hänvisning till uttalandena från Statens revisionsverk påpekar utskottet att det finns bättre möjligheter att trygga verksamheten vid och finansieringen av nödcentralerna och att tillhandahålla service på lika villkor, om staten tar över nödcentralsverksamheten. Kommunerna har mycket olika system och kommer också i framtiden att ha varierande möjligheter att tillhandahålla service.

Statens fastighetsverk (Senatfastigheter)

Utskottet tar ställning till verksamheten vid Senatfastigheter i samband med fastighetsreformen inom försvarsförvaltningen i budgetbetänkandet.

Nettobudgetering

Utskottet gick närmare in på nettobudgetering i samband med betänkande FiUB 17/2002 rd om lagen om satsbudgeten.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår finansutskottet

att riksdagen beslutar sända detta betänkande med anmärkningar och förslag till regeringen för de åtgärder som de frågor som tas upp i betänkandet ger anledning till.

Helsingfors den 12 november 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Maria Kaisa Aula /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Olavi Ala-Nissilä /cent
Pirjo-Riitta Antvuori /saml
Seppo Kääriäinen /cent (delvis)
Markku Laukkanen /cent (delvis)
Hanna Markkula-Kivisilta /saml
Tuija Nurmi /saml
Mauri Pekkarinen /cent
Virpa Puisto /sd
Ola Rosendahl /sv
Matti Saarinen /sd

Anni Sinnemäki /gröna
Sakari Smeds /kd
Irja Tulonen /saml
Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Ulla Juurola /sd (delvis)
Kari Kantalainen /saml
Mikko Kuoppa /vänst
Pertti Mäki-Hakola /saml (delvis)
Iivo Polvi /vänst
Anu Vehviläinen /cent.

Sekreterare vid behandlingen i delegationerna var

utskottsråd Alpo Rivinoja
utskottsråd Marjo Hakkila

utskottsråd Hellevi Ikävalko
utskottsråd Maarit Pekkanen.