

## FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 29/2003 rd

### Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om sin verksamhet: given 2.9.2003

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 12 september 2003 Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om sin verksamhet (B 13/2003 rd) till finansutskottet för beredning.

##### *Beredning i delegation*

Ärendet har beretts av finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation. De övriga delegationerna har kunnat lämna utlåtande till förvaltnings- och granskningsdelegationen.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- generaldirektör Tapio Leskinen, Statens revisionsverk.

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- generaldirektör Tapio Leskinen, inspektionsråd Hannu Nieminen, inspektionsråd Erkki Mäki-Ranta, inspektionsråd Hannu Konstari och revisionschef Marjatta Kimmonen, Statens revisionsverk
- budgetchef Tuomas Sukselainen och konsultativ tjänsteman Tuomas Pöysti, finansministeriet
- direktör Pekka Savolainen, Tavastlands arbetskrafts- och näringscentral
- direktör Hannu Paju, Nylands arbetskrafts- och näringscentral.

Handels- och industridelegationen har hört

- revisionschef Olli Uotila och överinspektör Esko Ollakka, Statens revisionsverk
- biträdande avdelningschef Risto Paaermaa, handels- och industriministeriet
- fältdirektör Veijo Ojala, Finnvera
- verkställande direktör Juha Marjosola, Finlands Industriinvestering Ab.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### *Motivering*

##### *Allmänt*

Sedan den 1 januari 2001 är Statens revisionsverk (SRV) knutet till riksdagen. Enligt lagen om Statens revisionsverk skall verket årligen lämna en berättelse till riksdagen om sin verk-

samhet senast i september. Den aktuella berättelsen är den andra årliga berättelsen från verket.

Finansutskottet understryker att berättelsen har blivit mer överskådlig. Den nya uppställningen lämpar sig bättre för riksdagen. Ett exempel är att observationerna vid revisionerna är uppdelade enligt förvaltningsområde. Rapporteringen kan dock ytterligare ses över när nya behov kommer fram.

Enligt planerna skall regeringens berättelse angående statsverkets förvaltning och tillstånd ses över och mer få karaktären av en revisionsberättelse. En sådan omläggning stöds av att revisionsverket i berättelsen för 2002 för första gången gör en utvärdering av två förvaltningsområden som ingår i berättelsen om statsverket, nämligen finansministeriet och undervisningsministeriet. I betänkande FiUB 22/2003 rd om berättelsen angående statsverket har utskottet vissa konklusioner om förvaltningsområdena. Statens kommande bokslutsreform medför vissa nya utmaningar och förväntningar också på Statens revisionsverk. I sitt kommande betänkande om budgetlagen går utskottet närmare in på bokslutsreformen och de skyldigheter den medför.

I detta sammanhang har utskottet inte gjort någon bedömning av revisionsverkets verksamhet med avseende på personalen. Av berättelsen framgår att medelåldern på personalen är något högre än medelåldern på personalen inom hela budgetstaten och att andelen medarbetare i så kallad seniorålder (minst 45 år) av hela personalen är avsevärt större än inom staten överlag. Berättelsen säger ingenting om personalomsättningen. Enligt vad utskottet har erfarit har omsättningen på senare år varit betydligt större än inom statsförvaltningen i snitt. En viktig orsak till detta är att lönerna släpar efter.

### Revisionsverkets verksamhet 2002

I likhet med i fjol anser revisionsverket att de påpekade bristerna i statens bokslut med beaktande av väsentlighetsprincipen inte utgör något hinder för att statens bokslut fastställs, om ett sådant förfarande existerade. Trots att det till exempel fortfarande finns många räkenskapsverk som får ett negativt ställningstagande till lagligheten i sin verksamhet gäller ställningstagandena enligt revisionsverket i de flesta fall vissa delområden av ekonomin. Enligt berättelsen är det inte fråga om något missbruk av statliga medel.

En revision för räkenskapsåret 2002 inleddes 2002 i samtliga av statens 116 räkenskapsverk. Revisionsberättelser om dessa samt om statens bokslut lämnades våren 2003. Under året avslu-

tades 32 förvaltningsrevisioner. Vid utgången av året var 39 revisioner oavslutade och fortsatte 2003. Berättelsen tar hänsyn till alla revisioner som avslutades våren 2003.

Revisionsverkets revisioner och förvaltningsrevisioner går i samma riktning. Revisionsverket tillämpar bl.a. följande kriterier för revisionsverksamheten: frågans ekonomiska betydelse, den statsfinansiella risken, framtagning av ny information, att säkerställa att statens ämbetsverk och inrättningar tar hand om sina finanser på ett riktigt och funktionellt sätt samt att statsbudgeten iakttas och frågans betydelse för riksdagen. Med hänvisning till tillgänglig information påpekar finansutskottet att revisionsverket framöver eventuellt mer kunde lyfta fram de belopp som observationerna gäller. Det är lätt hänt att frågornas ekonomiska betydelse försvinner bland alla rapporter om enskilda, mindre frågor. Sett i riksdagens och budgetbefogenheternas perspektiv vore det att föredra att de stora linjerna får högre prioritet.

Redan i sitt betänkande FiUB 25/2002 rd för ett år sedan framhöll finansutskottet att riksdagens insyn i resultaten från SRV:s revisioner blivit bättre och att resultaten kunnat utnyttjas i större omfattning. Det finns ingen anledning för utskottet att rucka på den bedömningen. Eventuellt kunde riksdagen själv bättre utnyttja revisionsresultaten. Detta gäller också berättelserna från förvaltningsrevisionen, som numera delas ut i tryckt form till de behöriga fackutskotten. I förvaltningsrevisionen 2002 inriktar sig revisionsverket på fyra områden: förvaltningens ekonomiska styrsystem, statsbidrag och stöd, statens intäkter och finansieringssystem och statens upphandling. Finansutskottet har hört sakkunniga beträffande vissa revisionsberättelser och använt uppgifterna som bakgrundsmaterial vid behandlingen av statsbudgeten.

Enligt avsnittet om sin vision vill revisionsverket i egenskap av extern revisor generera objektiva revisionsdata som behövs för styrningen av förvaltningen också för statsrådet och förvaltningarna underställda statsrådet. På senare år har dialogen mellan framför allt finansministeriet och revisionsverket utvecklats i positiv riktning,

visar information till utskottet. Dialogen är viktig inte minst med tanke på kommande utmaningar, framhåller utskottet. Samtidigt som den statliga bokslutsreformen lyfter fram vikten av att följa upp resultat ökar förväntningarna på Statens revisionsverk trots att ministerierna själva har ett stort egenansvar. Det är och kommer att vara revisionsverkets uppgift att i första hand granska hur systemen fungerar, inte att direkt gå in på substansen. Flera av observationerna ger effekt på mycket lång sikt. Därför är den redan nu i system satta efterhandskontrollen av stor betydelse.

Enligt vad utskottet har erfarit har revisionsverket gjort en förutredning av inrikesministeriets upphandling av kontorslokaler. Förutredningen går tillbaka på en reform av statens fastighetsförvaltning som startade 1995. Efter reformen kom det fram att ämbetsverk eller inrättningar som hyrde lokaler av statens fastighetsverk i vissa fall lämnade lokalerna och i stället flyttade till privatägda lokaler. På grund av detta står en del statliga lokaler tomma. Förutredningen pekar på flera problem och åtminstone en del av dem förefaller att på ett mer allmänt plan gälla procedurerna inom statens förvaltning av sina lokaler. Av bland annat resurs- och tidsmässiga skäl har förutredningen och den anknyttande revisionen vid SRV begränsats till rumsdisponeringen inom inrikesministeriets förvaltningsområde. Eventuella problem och orsakerna till dem kommer att utredas mer ingående än normalt och tonvikt läggs vid kopplingen till den samlade statsförvaltningen. Med hänvisning till uppgifter från olika källor anser finansutskottet revisionen vara viktig och också betjäna riksdagens behov av information.

### **Bristfällig resultatstyrning**

Statens revisionsverk har uppdagat brister i resultatstyrningen. Finansutskottet går in på samma fråga i betänkandet om berättelsen angående statsverkets förvaltning. I berättelsen från SRV sägs att den stagnation som i flera år rått inom resultatstyrningen i fråga om riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter om ekonomi och produk-

tivitet och bristfälliga målsättningar bara kan lösas genom att boksluten först kommer upp på en adekvat nivå och genom att det vidtas åtgärder visavi resultatredovisningen. Samtidigt framhålls det i berättelsen att det knappast går att få till stånd någon snabb förbättring eftersom ledningen för ministerierna och räkenskapsverken spelar en avgörande roll för utvecklingen. Detta stöds också av att ministeriernas resultatmål för ämbetsverken och inrättningarna år efter år i de flesta fall varit bristfälliga vad gäller målen för ekonomi och kostnader. Bara 17 procent av räkenskapsverken har antagit mål för ekonomi och kostnader. Utskottet ställer emellertid stora förväntningar på bokslutsreformen både när det gäller ministerierna och räkenskapsverken.

Det är ett faktum att samma räkenskapsverk år efter år får tillsägelser om den dåliga redovisningen. Bland dessa märks 13 arbetskrafts- och näringscentraler där det går mycket långsamt att få upp redovisningen på en tillfredsställande nivå. Det är lika många arbetskrafts- och näringscentraler som inte har lagt fram tillräckliga uppgifter om sin ekonomi och sin produktivitet. Det finns 15 arbetskrafts- och näringscentraler i landet.

Anvisningarna för utformningen av ministeriernas verksamhetsberättelser och andra föreskrifter spelar en nyckelroll när det gäller att förbättra resultatrapporteringen i verksamhetsberättelserna från arbetskrafts- och näringscentralerna. Anvisningarna och föreskrifterna bör vara både förutsägbara och långsiktiga för att räkenskapsverken redan i ett tidigt stadium vet vad som förväntas av dem i rapporteringen för respektive år. När det gäller arbetskrafts- och näringscentralerna är uppgiften extra komplicerad eftersom det finns tre styrande ministerier. Enligt uppgifter till utskottet har ministerierna en divergerande syn på hur resultatstyrningen av arbetskrafts- och näringscentralerna ska läggas upp. Därför har det dragit ut på tiden med att upprätta samordnade förfaranden och med att ta fram informationssystem för funktionerna vid räkenskapsverken.

Enligt arbetskrafts- och näringscentralerna själva har resultatstyrningen och resultatkon-

trakten i första hand inriktats på effekterna av verksamheten utan att det satts upp några större mål för resultaten inom andra delområden. För ekonomin och den avgiftsbelagda verksamheten har överhuvudtaget inga mål lagts upp. Det händer att resultatkontrakten innehåller mål för produktiviteten, men det har varit svårt att mäta produktiviteten när mekanismerna är så outvecklade.

Bristerna i arbetskrafts- och näringscentralernas bokslutsuppgifter om ekonomin och lönsamheten i den avgiftsbelagda verksamheten beror först och främst på de dåliga redovisningsrutinerna, en fråga som behandlas ovan. Det behövs vissa uppgifter för redovisningen och därför är det viktigt att det i resultatkontrakten exakt sägs ut vilka de prestationer i resultatmålen är som kräver ekonomiska uträkningar. Enligt uppgifter till utskottet håller läget på att förbättras vid många arbetskrafts- och näringscentraler. Det görs förbättringar både i resultatstyrningsmekanismerna och i ledningens informationssystem. I år har arbetskrafts- och näringscentralerna samt arbetskraftsbyråerna infört ett arbetstidsystem som tar fram riktiga och tillräckliga uppgifter som underlag för verksamhetsberättelsen och bokslutet. Ett problem är fortfarande, enligt vad utskottet har erfarit, att det inte finns någon samordnad metod för att mäta arbetstiden vid räkenskapsverken. Extra otydlig är situationen för arbetskraftsbyråerna. De ingår i räkenskapsverket som är arbetskrafts- och näringscentralen, men styrs av arbetsministeriet.

Finansutskottet har tidigare utvärderat verksamheten vid arbetskrafts- och näringscentralerna, t.ex. i betänkande FiUB 37/2001 rd om budgetpropositionen för 2002. Arbetskrafts- och näringscentralernas dubbla roll som ansvarigt räkenskapsverk och ämbetsverk med ansvar för den operativa styrningen av enheterna vid räkenskapsverket måste förtydligas. Samtidigt har handels- och industriministeriet, arbetsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet orsak att intensifiera sitt samarbete kring styrningen av arbetskrafts- och näringscentralerna. Målet bör vara att det finns bara ett enda samordnat dokument för resultatstyrningen. Arbetskraftsbyråer-

na bör också involveras i integrationsprocessen. Oklarheterna kring uppföljningen av styrningen och utvecklingen av arbetskrafts- och näringscentralerna har pågått i många år och problematiken bör lösas så snabbt som möjligt utifrån en samsyn bland de ansvariga ministerierna. I detta sammanhang vill utskottet också hänvisa till regeringsprogrammet där det sägs att administrationen av arbetskrafts- och näringscentralerna kommer att förbättras med siktet inställt på att de skall generera bättre resultat inom den regionala näringsverksamheten. I detta syfte kommer möjligheterna att undanröja de interna gränserna mellan avdelningarna vid centralerna att undersökas.

### Revision av fonder utanför statsbudgeten

I sitt betänkande FiUB 25/2002 rd för ett år sedan om berättelsen från Statens revisionsverk ansåg finansutskottet att regeringen bör utreda om revisionen av fonderna utanför budgeten kunde centraliseras och genom lag påföras Statens revisionsverk. Staten har 11 fonder utanför budgeten. I fråga om nio av dem finns det lagbestämmelser som föreskriver att en revisor skall utses för revisionen. År 2002 var fondernas balansomslutning drygt 18,7 miljarder euro.

Sommaren 2003 hörde sig revisionsverket för hos fem ministerier som förvaltar fonder vilka åtgärder de har vidtagit eller avser att vidta med anledning av utlåtandet från finansutskottet. Enligt uppgift var den allmänna linjen i svaren att ministerierna föredrar sitt eget förfarande och inte är villiga att införa de föreslagna ändringarna.

I betänkandet påpekade finansutskottet bland annat att riksdagen i dagsläget inte får adekvata uppgifter om fonder utanför budgeten eller revisionsinformation om deras verksamhet. Det är ett faktum att fonderna intar en särställning inom ramen för riksdagens budgetbefogenheter. Verksamheten och penningströmmarna i många av fonderna är nära kopplade till budgetekonomin och den i sin tur granskas av Statens revisionsverk. Revision av fonder utanför statsbudgeten bör enligt utskottet återinföras senast när det

finns adekvata erfarenheter att tillgå om den nya typ av bokslutsrapportering som ingår i bokslutsreformen. Enligt planerna ska statens nästa bokslutsberättelse innehålla boksluts- och resultatuppgifter om statliga fonder utanför statsbudgeten.

**Förslag till beslut**

På grundval av det ovanstående föreslår finansutskottet

*att detta betänkande sänds dels till Statens revisionsverk, dels till regeringen för kännedom och eventuella åtgärder.*

Helsingfors den 18 november 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Olavi Ala-Nissilä /cent  
vordf. Matti Ahde /sd  
medl. Eva Biaudet /sv (delvis)  
Jyri Häkämies /saml (delvis)  
Kyösti Karjula /cent (delvis)  
Jari Koskinen /saml  
Pekka Kuosmanen /saml  
Reijo Laitinen /sd (delvis)  
Maija-Liisa Lindqvist /cent  
Mika Lintilä /cent  
Pekka Nousiainen /cent  
Iivo Polvi /vänst  
Virpa Puisto /sd (delvis)  
Markku Rossi /cent

Kimmo Sasi /saml (delvis)  
Anni Sinnemäki /gröna  
Irja Tulonen /saml  
Kari Uotila /vänst (delvis)  
Jukka Vihriälä /cent  
ers. Arto Bryggare /sd (delvis)  
Christina Gestrin /sv (delvis)  
Susanna Huovinen /sd  
Mikko Kuoppa /vänst (delvis)  
Olli Nepponen /saml (delvis)  
Tuija Nurmi /saml (delvis)  
Aulis Ranta-Muotio /cent (delvis)  
Maija Rask /sd  
Pia Viitanen /sd (delvis).

Sekreterare vid behandlingen i delegationerna var

utskottsråd Alpo Rivinoja  
utskottsråd Hellevi Ikävalko

utskottsråd Marjo Hakkila  
utskottsråd Maarit Pekkanen.