

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2008 rd

Statens bokslutsberättelse för 2007

Statens revisionsverks särskilda berättelse om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2007 och statens bokslutsberättelse

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 29 maj 2008 Statens bokslutsberättelse för 2007 (B 6/2008 rd) och Statens revisionsverks särskilda berättelse om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2007 och statens bokslutsberättelse (B 10/2008 rd) till revisionsutskottet för beredning.

Revisionsutskottet har lämnat ett gemensamt betänkande om ärendena.

Utlåtanden

Enligt riksdagens beslut har finansutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (FiUU 11/2008 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikeshandels- och utvecklingsminister Paa-vo Väyrynen, utrikesministeriet
- förvaltnings- och kommunminister Mari Kiviniemi, finansministeriet
- minister Sirkka-Liisa Anttila, jord- och skogsbruksministeriet
- generaldirektör Tuomas Pöysti, överdirektör Vesa Jatkola, överdirektör Marjatta Kimmonen, ledande förvaltningsrevisor Ari Hoikkala och överinspektör Tomi Voutilainen, Statens revisionsverk, riksdagen

- biträdande avdelningschef Pasi Hellman, utrikesministeriet
- kanslichef Tiina Astola och ekonomidirektör Harri Mäkinen, justitieministeriet
- kommandör Kari Aapro, konsultativ tjänsteman Timo Rivinoja och överinspektör Antti Karila, försvarsministeriet
- överdirektör Silja Hiironniemi, IT-direktör Leena Honka och finansexpert Esko Mustonen, finansministeriet
- kanslichef Jarmo Vaittinen, jord- och skogsbruksministeriet
- kanslichef Harri Pursiainen, biträdande avdelningschef Kristiina Pietikäinen, dataadministrationschef Pekka Sinkkilä och byggnadsråd Mikko Ojajärvi, kommunikationsministeriet
- kanslichef Sirkka Hautojärvi och överingenjör Petteri Katajisto, miljöministeriet
- tietoyhteiskunta-asiain päällikkö Heikki Lunnas, Finlands Kommunförbund
- direktör Kaj Suomela, Österbottens arbetskrafts- och näringscentral
- chef för underhållsenheten, Risto Heinonkoski, Banförvaltningscentralen
- projektdirektör Anne Kauhanen-Simanainen, CIM Communication & Information Management
- verkställande direktör Veli Hyryläinen, Maansiirto Veli Hyryläinen Oy

- VTT, docent Mikko Wennberg, PricewaterhouseCoopers Oy
- direktör Lassi Matikainen, Oy VR-Rata Ab
- generaldirektör Henri Kuitunen, VR-Group Ab
- verkställande direktör Paavo Syrjä, Infra ry.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— miljöministeriet.

Samband med andra handlingar

Revisionsutskottet har vid sitt möte den 30 maj 2008 beslutat att ärendena (B/2008 rd) Statens bokslutsberättelse för 2007 och Statens revisionsverks särskilda berättelse om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2007 och statens bokslutsberättelse (B 10/2008 rd) behandlas tillsammans med ärende TRO 2/2008 rd Rataväylien kunnossapito: Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus, 159/2008.

SAMMANDRAG

Statens bokslutsberättelse för 2007 är den fjärde statsfinansiella berättelsen av ny typ som lämnats till riksdagen. Det är andra gången som revisionsutskottet utarbetar betänkandet om berättelsen. Utskottets kommentarer gäller bl.a. frågan om tidigareläggning av bokslutsberättelsen, uppgifterna om samhälleliga effekter, ramförordandet i statsfinanserna och rapporteringen om finanspolitiken samt regeringens analyser av särskilda teman. Utskottet har sett kritiskt på framför allt statens informationsförvaltning och IT-styrning, e-kommunikation och identifieringstjänster, statens produktivitetsprogram, de lokala effekterna av försvarsförvaltningens omorganiseringar, investeringarna i och miljökonsekvenserna av järnvägstrafiken, jordbrukets tillsynssystem och insatserna för mindre byråkrati.

Tidigareläggning av bokslutsberättelsen

Revisionsutskottet anser att det för utveckling av det statsekonomiska besluts- och styrsystemet krävs att regeringen och förvaltningen faktiskt är skyldiga att redovisa sina resultat inför riksdagen. För att det ska låta sig göras måste riksdagen ha möjlighet att slutföra debatterna om bokslutet redan under vårsessionen. Då kan riksdagen utifrån tillgänglig bokslutsinformation styra beredningen av nästa års budget som den vill. Hittills har det inte varit möjligt för att bokslutsberättelserna alltid har behandlats under höstsessionen. För att berättelsen ska kunna behandlas

på behörigt sätt under vårsessionen måste den överlämnas till riksdagen genast i början av maj. Den tidsplanen förverkligades ännu inte för denna berättelse.

Utskottet föreslår att den grå ekonomin tas upp som särskilt tema i bokslutsberättelsen för 2008. Vidare yrkar det på en behörig analys, med hjälp av olika indikatorer och sammandrag, av de nationella resultaten och effekterna av användningen av EU-resurser.

Statens informationsförvaltning och e-kommunikation

Utskottet har upptäckt att det brister på flera punkter i statens informationsförvaltning och IT-styrning. Det urholkar styrningens trovärdighet. Ledningsenheten för statens IT-verksamhet vid finansministeriet saknar ett klart styransvar och effektiva styrinstrument. I stället för att koncentrera sig på att leda statens IT-verksamhet har ledningsenheten ägnat sig åt utveckling av tjänsterna. Utskottet menar att informationsstyrning inte är ett fungerande sätt att styra statens hela IT-verksamhet och hela det breda spektret av ämbetsverk. Den nuvarande verksamhetsmodellen kan inte anses vara hållbar och rationell i ett statsekonomiskt perspektiv. För att hjälpa upp situationen behövs det lagstiftning som anger bl.a. finansministeriets styrbefogenheter.

Utskottet noterar att det blivit allt vanligare att anlita köptjänster och konsulter i statens IT-verksamhet. Utgångspunkten förefaller i många

fall vara att man inte kan få i gång något arbete eller projekt utan konsult hjälp. Ett sådant tillvägagångssätt betyder dels merkostnader, dels att tjänsteansvaret fördunklas i beredningen av myndighetsärenden.

Utskottet ser med oro på situationen i fråga om publika webbtjänster och e-kommunikation i Finland. Det har fått exempel på en lång rad problem med bristande samarbete mellan myndigheter och lagstridiga förfaranden för att upphandla e-tjänster, otillräcklig kunskap om medborgarnas och kundernas behov och förväntningar samt konkurrens mellan myndigheterna och slöseri med skattebetalarnas pengar på överlappande upphandlingar. Exempelvis Befolkningsregistercentralens certifikatfunktion har varit ineffektiv och förlustbringande. De certifikat som myndigheten erbjudit har haft mycket liten användning inom den offentliga förvaltningen och det verkliga behovet av tjänsten har aldrig blivit utrett.

Utskottet föreslår att riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att rätta till de uppdagade bristerna och problemen i elektronisk identifiering och myndigheternas certifikattjänster och lägger fram förslag till nödvändig lagstiftning och andra åtgärder.

Hur informationsstyrningen fungerar

Revisionsutskottet kommer i sitt betänkande ReUB 2/2007 rd med kritiska synpunkter på informationsstyrningens effektivitet och genomslag, inte minst när det gäller social- och hälsovården, och konstaterar att myndigheterna inte genom sina informationsstyrande åtgärder har lyckats garantera att tjänsterna är tillgängliga på lika villkor. I sitt svar har regeringen redogjort för olika projekt för att förbättra den kommunala basservicen. Som ett viktigt utvecklingsprogram har den presenterat programmet KASTE som statsrådet antagit för 2008—2011. Revisionsutskottet framhåller i sin kommentar till regeringens svar att informationsstyrningen fortfarande är ineffektiv på att garantera tjänster på lika villkor. Det arbetar på en utredning om in-

formationsstyrningen av social- och hälsovårdstjänsterna och återkommer till resultaten längre fram.

Produktivitetsprogrammet

Programmets ursprungliga produktivetsargument har ersatts med mål för att minska på personalen, och programmet har inte tagit tillräcklig hänsyn till principerna om god förvaltning och resultatstyrning. Inom förvaltningen anser man att programmet är svagt förankrat och att hela processen är svårförutsebar och ryckig.

För tillfället går det inte att mäta programmets produktivitet totalt och finansministeriet följer inte heller upp insatser som beskriver arbetets produktivitet. Utskottet vill att regeringen i sina ramkalkyler lägger fram de verkliga produktivetsfördelarna och inte bara hur mycket personalen ska minskas.

År 2007 var bortfallet i årsverken på grund av ökad sjukfrånvaro nästan lika stort som den personalminskning som åstadkommits med produktivetsprogrammet. Därför bör betydelsen av gott ledarskap och uthållighet i arbetet lyftas fram i programmet.

Programmets ekonomiska konsekvenser, som merkostnader för utlagda funktioner eller bortfall inom statsekonomin och av skatteintäkter på grund av minskade arbetarskyddsinspektioner, har inte beaktats i uppföljningen.

Servicecentralerna kommer inte att nå sina produktivetsmål på kort sikt, utan produktivitetstrenden förväntas vara negativ, för personalen vid merparten av ämbetsverken inom olika förvaltningsgrenar har inte flyttat över till respektive servicecentral i den omfattning som det var tänkt. För en del ämbetsverk har övergången till servicecentraler betytt sämre kvalitet på servicen.

När programmet genomförs bör kvalitetsfaktorer och samhällsliga effekter följas upp och utvärderas i betydligt större och bredare omfattning än i dag. Det bör observeras att tillgången till tjänster är en del av tjänsternas effektivitet och kvalitet.

De lokala effekterna av försvarsförvaltnings omorganiseringar

Under de senaste decennierna har det genomförts mycket omfattande omstruktureringar inom försvarsministeriets förvaltningsområde. Från och med början av 1990-talet har omorganiseringar med regionala eller lokala konsekvenser (t.ex. att enheter dragits in, flyttats eller bantats ner) skett på ca 50–60 orter.

Revisionsutskottet understryker att såväl enskilda omorganiseringar som mer omfattande omstruktureringar inom försvarsförvaltningen bör bygga på långsiktig planering och en omsorgsfull utvärdering av de samlade effekterna för statsekonomi. Enligt en utredning från 2007 finns det en hel del att förbättra i planeringen och genomförandet av försvarsmaktens omorganiseringar. Problemen är delvis desamma som riksdagen och statsrevisorerna tidigare påtalat.

Järnvägstrafikens infrastruktur och totala lönsamhet

Jämfört med andra trafikformer ger järnvägstrafiken upphov till låga utsläpp och därför är det önskvärt att en större andel av såväl person- som godstrafiken flyttas över på järnvägarna som ett sätt att tygla klimatförändringarna. Det är viktigt att garantera järnvägstrafikens konkurrenskraft och att hålla bannätet i fullgott skick. För underhållet av bannätet är det emellertid ett problem att anslagen i statsbudgeten ständigt är un-

derdimensionerade och att finansieringen varje år måste lappas på med tilläggsbudgetar. Det leder till orationell kortsiktighet i planering och verksamhet. Revisionsutskottet önskar att det i budgeten för 2009 avsätts adekvata anslag för basbanhållningen för att det inte ska vara nödvändigt att skjuta till extra anslag under året.

Jordbrukets stöd- och tillsynssystem

Det största problemet för ett fungerande stöd- och tillsynssystem är den småpetiga arealtillsynen med åtföljande förbud att betala ut stöd. De urholkar jordbrukarnas rättsskydd och försvårar deras näringsutövning.

Kaj Suomela, som undersökt hur jordbrukets stöd- och tillsynssystem skulle kunna förenklas i Finland, hävdar att vi i en europeisk jämförelse har det mest invecklade systemet och flest författningar på området. Stöd- och tillsynssystemet betyder kostnader på ca 70–100 miljoner euro per år för jordbrukarna i Finland. Inom jordbruksförvaltningen sysselsätter tillsynsuppgifterna över 1 000 personer och de administrativa kostnaderna uppgår till omkring 35–40 miljoner euro per år.

För att minska byråkratin så att det märks krävs det betydande ändringar i systemen på EU-nivå och de lagar som reglerar dem. Genom utveckling av den nationella lagstiftningen skulle man enligt vissa beräkningar kunna minska utgifterna med högst 10 %.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Berättelserna

Statens bokslutsberättelsen för 2007 är den fjärde statsfinansiella berättelsen till riksdagen av ny typ. Det är nu andra gången som revisionsutskottet tar fram betänkandet om statens bokslutsberättelse. Bokslutet för 2006 behandlades av riksdagen i november 2007.

Enligt 17 § 2 mom. i lagen om statsbudgeten ska bokslutsberättelsen innefatta statsbokslutet och andra nödvändiga uppgifter om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt uppgifter om de viktigaste omständigheterna med tanke på utvecklingen av de samhälleliga verkningarna av statens verksamhet och resultatet av verksamheten, liksom även de viktigaste uppgifterna om utvecklingen av de samhälleliga verkningarna och resultatet av verk-

samheten inom ministeriernas ansvarsområden. I bokslutsberättelsen tas dessutom in resultat- och balansräkningarna för statliga affärsverk samt intäcks- och kostnadskalkylerna eller resultat- och balansräkningarna för statliga fonder utanför budgeten, liksom även uppgifter om de viktigaste omständigheterna med tanke på affärsverkens och fondernas verksamhet, ekonomi och resultat samt utvecklingen av dessa.

Bokslutsberättelsen (delarna I—III) är sammanlagt 513 sidor lång. Del I gäller regeringens redogörelse för verkningarna, inklusive regeringens svar med anledning av riksdagens budgetuttalanden, revisionsanmärkningsberättelsen och utlåtandet från kontrollern (styrekonomen) vid statsrådet om huruvida uppgifterna i bokslutsberättelsen är riktiga och tillräckliga. I del II finns redogörelserna för resultaten inom ministeriernas ansvarsområden och i del III, som utgör ett separat band, bokslutskalkylerna.

Syftet med kontrollernas utvärderings- och bekräftelseutlåtande är att säkerställa för regeringen att statens bokslutsberättelse ger riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten har följts och om statens intäkter och kostnader, ekonomiska situation, de samhällseliga effekterna och det operativa resultatet (kravet på rättvisande bild).

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2007 och statens bokslutsberättelse är å sin sida en granskningsrapport från en utomstående revisor som granskar om uppgifterna i regeringens statsfinansiella berättelse är riktiga och tillräckliga. Den omfattar 59 sidor. I överensstämmelse med god förvaltningssed har riksdagen också tillgång till berättelsen från den utomstående revisorn när den behandlar bokslutsberättelsen.

Revisionsutskottets synpunkter på bokslutsberättelsen

Utskottet har under beredningen av betänkandet bl.a. hört sakkunniga inom cirka hälften av förvaltningsområdena. Det har utgått från vissa granskningsteman och lyfter i betänkandet fram

sina viktigaste iakttagelser om hur statens medel använts för respektive ändamål och hurdana förbättringsbehov det ser när det gäller genomslag och effektivitet i användningen av medel.

I sitt betänkande om statens bokslutsberättelse för 2006 lade utskottet fram flera förslag om hur berättelsen skulle kunna utvecklas. När det nu för andra gången inom ett halvår behandlar en bokslutsberättelse, dvs. denna gång 2007 års berättelse, går det inte systematiskt igenom alla förslag, utan lyfter i stället fram vissa särskilt viktiga.

I kontrollernas utlåtande sägs det att statens bokslutsberättelse i huvudsak har utvecklats i överensstämmelse med överenskomna riktlinjer. Vidare anser kontrollern att också rapporteringen har blivit mer högkvalitativ och att de största utmaningarna ligger i att förbättra de informationssystem som är faktaunderlag för berättelsen. De bör bättre än nu betjäna den ekonomiska rapporteringen, i synnerhet bedömningen av statens ekonomiska ställning.

Tidigareläggning av bokslutsberättelsen och utveckling av berättelserna

Den parlamentariska kontrollen fyller en viktig funktion när det gäller att stödja riksdagens budgetprocess. Därmed måste riksdagsbehandlingen av bokslutsberättelsen ske vid en tidpunkt som är till nytta för budgetbehandlingen. Revisionsutskottet anser att det för att utveckla besluten och styrningen kring statsfinanserna krävs att regeringen och förvaltningen faktiskt är skyldiga att redovisa sina resultat inför riksdagen. För att detta ska vara möjligt måste riksdagen kunna slutdebattera bokslutet redan under vårsessionen. Då kan riksdagen utifrån bokslutsinformationen på det sätt den önskar ge regeringen vägledning inför arbetet med budgeten för året därpå.

Tidigare har detta inte varit möjligt, eftersom bokslutsberättelsen hittills behandlats under höstsessionen. I november 2007 förutsatte riksdagen att regeringen vidtar åtgärder för att se till att bokslutsberättelsen lämnas till riksdagen i så god tid att riksdagen kan behandla berättelsen under vårsessionen. Berättelsen lämnades till

riksdagen sista veckan i maj och remissdebatten hölls den 29 maj. Revisionsutskottet inledde en förhandsberedning före mitten av maj när den hade fått tillgång till en finskspråkig version.

Statsrådets controllerfunktion uttryckte i samband med sakkunnigutfrågningen sin oro över riskerna med en tidigareläggning av berättelsen, närmare bestämt med innehållet och processen. Innehållet kan bli mindre sammanhängande och det finns för få möjligheter till kommunikation mellan förvaltningsområden och andra informationsproducenter. Tidigareläggningen påverkar dessutom informationsinnehållet eftersom de statistiska uppgifter som ofta behövs för utvärdering av verkningarna inte finns att tillgå förrän några månader efter statistikårets slut. Processrisken har samband dels med hur ombyggnaden lyckas, dels med bedömningen av hur mycket tid översättningen kräver och med behandlingen och föredragningen av statens bokslutsberättelse inom regeringen. Enligt regeringens översättare bör man reservera ca åtta veckor för översättning av texter av den omfattning som bokslutsberättelsen har. Vidare påverkas tidsplanen av den gällande lagstiftningen som bland annat anger när boksluten för statliga affärsverk och fonder utanför budgeten ska fastställas.

Revisionsutskottet noterar med tillfredsställelse att regeringen lyckats tidigarelägga bokslutsberättelsen med så pass kort varsel. Det inser riskerna och vilka begränsningar lagstiftningen ställer. Ändå krävs det att bokslutsberättelsen i fortsättningen lämnas till riksdagen ännu tidigare, dvs. genast i början av maj, för att riksdagen ska kunna behandla den på tillbörligt sätt under vårsessionen. Utskottet tror att det går att finna fungerande lösningar på problemen med en tidigareläggning och att bland annat översättningsarbetet går att organisera så att det inte hindrar försöken att förbättra riksdagens budgetmakt.

Berättelse om regeringens åtgärder under år 2007 (B 2/2008 rd) lämnades till riksdagen i april och behandlades i fackutskotten i april—maj. Betänkandena blir klara i höst. Revisionsutskottet lämnade utlåtande (ReUU 1/2008 rd) till

grundlagsutskottet och tog då fasta bl.a. på hur uttalandeförfarandet fungerar och kom också fram till att det är motiverat att slå samman berättelsen om regeringens åtgärder och statens bokslutsberättelse. Båda berättelserna lämnas numera till riksdagen ungefär samtidigt och de tar delvis upp samma frågor. En sammanslagning möjliggör effektivare parlamentarisk styrning och kontroll och en rationalisering av beredningen av berättelsematerialet i förvaltningen och dess behandling i riksdagen

Information om samhällseffekter samt utvärdering

Bokslutsberättelsen är sedan 2006 uppbyggd så att dess centrala innehåll består av utvärderingar av samhällseffekterna enligt varierande teman. Det viktigaste forumet när det gäller att fullgöra redovisningsskyldighet och ansvarighet är förfarandet med statens bokslutsberättelse och bokslutsförfarandet, inklusive verksamhetsberättelser, för statens myndigheter och inrättningar samt fonder och affärsverk. Tanken är den att bokslutsberättelsen och den tillhörande parlamentariska debatten mellan riksdag och regering ska ligga till grund för resursanvändningen och utvärderingen av statsfinansernas genomslag och effektivitet. Dessutom är det meningen att informationen från utvärderingen ska användas när man fattar beslut om statsbudgeten och lagstiftningen om statens inkomster och utgifter. Statens revisionsverk noterade att hälften av förvaltningsområdena lämnade uppgifter om effektivtutvärderingar i 2007 års bokslutsberättelse.

En granskning av den nationella ekonomins tillväxtmöjligheter på sikt visar att forskning, utveckling och innovation, nedan FoUI-verksamhet, har hög prioritet. I Finland är satsningarna på FoUI på hög nivå, om vi jämför med EU-länderna i genomsnitt. I den ordinarie budgeten för 2008 var den statliga finansieringen av FoU omkring 1,8 miljarder euro. Men enbart omfattningen och finansieringen av FoUI räcker inte som garanti för att finansieringen ska ge önskad effekt.

Problemet är att de politiska beslutsfattarna inte har tillgång till användbar information om

sambandet mellan forskning och teknisk utveckling, å ena sidan, och de ekonomiska och samhälleliga målen, å andra sidan, eftersom den omfattande informationsmängd om utvärderingar som finns för närvarande är utspridd på olika rapporter. Generellt sett görs det många utvärderingar, men de ser ut att huvudsakligen gälla utveckling av verksamheten och inte utredning av hur de samhälleliga målen och budgetmålen för resurstilldelning har uppnåtts eller hur olika offentliga verksamhetsenheter har nått sina mål. Man har inte heller i nämnvärd utsträckning noterat behoven av tväradministrativa utvärderingar.

Att integrera utvärderingsdata i budgetprocessen förblir också ett mål, om man i beredningen av ram- och budgetlösningarna inte genuint eftersträvar kvalitativt avancerade effektivitetsbedömningar och prognosuppgifter, och om intresse för sådana saknas. Revisionsutskottet anser att regeringen i större utsträckning bör utnyttja utvärderingsresultat i beredningen av statsbudgeten och se till att utse ansvariga för utvärderingar av större politiska helheter och mer omfattande program.

Utskottet påpekar att den information om verkningar som 2007 års bokslutsberättelse innehåller inte på önskat sätt ger en koncis och jämförbar helhetsbild av vilka samhällseffekter statsförvaltningen och de olika förvaltningsområdena haft och hur effekterna har utvecklats. Presentationen av effekterna bör utvecklas och förbättras.

Iakttagelser om budgeteringsförfarandet

Statens revisionsverk tar i sin särskilda berättelse upp vissa problem med budgeteringsförfarandet som kommit fram vid två olika förvaltningsrevisioner. Den ena gäller underhåll av bannätet och budgeteringsförfarandet för finansieringen av underhållet (se närmare under Infrastrukturen för järnvägstransporter i ett totalekonomiskt perspektiv). Den andra gällde projekt som verkställs med anslag för hälsofrämjande verksamhet och budgeteringen av anslaget. Det budgeteras på statsbidragsmomentet, och av anslaget har cirka hälften årligen använts för projekt som

verkställs av statsförvaltningen. Bland användarna finns forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (Stakes), Folkhälsoinstitutet, Arbetshälsoinstitutet, länsstyrelserna, social- och hälsovårdsministeriet, Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral, Statistikcentralen och universitet. Totalt sett har endast hälften av anslaget använts för egentligt statsbidrag, och bland användningsändamålen finns också verksamheter av varaktig karaktär.

Det största problemet är att statliga ämbetsverk och inrättningar enligt bestämmelser och föreskrifter om anslag inte kan vara mottagare av statsbidrag. Det är inte heller lämpligt med tanke på projektförvaltning och ekonomisk förvaltning att verksamheter av varaktig karaktär upprätthålls i projektform och med projektbidrag. Revisionsutskottet anser att det finns ett uppenbart behov av korrigerande åtgärder.

Ramförfarandet i statsfinanserna och rapporteringen om finanspolitiken

Statens revisionsverk har, i enlighet med rekommendationer från revisionsmyndigheternas internationella organisation INTOSAI, inlett en revision av ramförfarandet i statsfinanserna, som utgör en del av en mera omfattande granskning av faktabasen för den finanspolitiska beredningen och beslut av finanspolitikens verkningar. Revisionen gäller ramförfarandet i statsfinanserna som finanspolitiskt instrument, hur bra det fungerar, hur det tillämpas och vilka verkningar det har, och vidare om de uppgifter som regeringen ger riksdagen är riktiga och adekvata. Revisionen utgår från rambesluten och statsbudgetarna under valperioden 2007—2011. Resultatet rapporteras till riksdagen i en särskild revisionsberättelse 2010.

En väsentlig omständighet med tanke på utgiftsnivån i statsekonomin på medellång sikt är hur storleken på de fullmakter som beviljas i budgeten utvecklas. Enligt statsbokslutet för 2007 kommer de fullmakter som beviljats i 2007 års budget och tidigare år att orsaka utgifter på 10,87 miljarder euro under kommande budgetår och på 2,86 miljarder euro efter 2010. De totala utgifterna till följd av fullmakterna har nomi-

nellt ökat med 21,5 procent jämfört med 2006 års bokslut. Fullmakterna skapar ett utgiftstryck under kommande år och valperioder och begränsar därmed de ekonomiska marginalerna och kringsskar möjligheterna att fatta budgetbeslut.

Statens revisionsverk har i sin revision konstaterat att bilaga 12 till statsbokslutet om statliga borgensförbindelser och statsgarantier och andra ansvarsförbindelser inte på ett tillförlitligt och övergripande sätt innefattar samtliga fleråriga avtal och åtaganden som orsakar utgifter för staten. De bristfälliga uppgifterna kan till denna del urholka de statsfinansiella ramarnas hållbarhet och riskera rapporteringen.

Utskottet noterar att statens bokslutsberättelse för 2007 inte kommer med några hållbarhetskalkyler för de offentliga finanserna eller statsfinanserna på längre sikt eller någon annan utförligare hållbarhetsanalys. En motiverad bedömning av statsfinansernas hållbarhet och eventuella förändringar i den är det slag av väsentlig information om finanspolitikens verkningar som riksdagen bör presenteras i bokslutsberättelsen.

Särskilda teman och samlade politikfrågor

Enligt statsrevisorernas berättelse för 2006 uppskattas det arbete som utförs inom svartekonomin motsvara ca 80 000 årsverken. I statens bokslutsberättelse för 2007 behandlas den svarta ekonomin i samband med verkställighet av beskattningen, och då bara i förbifarten i ett stycke (s. 180). Utskottet föreslår att svartekonomin blir ett särskilt tema i 2008 års bokslutsberättelse.

Utskottet vill också lyfta fram temat statens vetenskaps- och teknologipolitik, som i tidigare berättelser behandlats som ett "politikkomplex som överskrider förvaltningsområdesgränserna". I bokslutsberättelsen för 2007 saknas detta tväradministrativa politikområde helt och hållet. Eftersom vetenskaps- och teknologipolitiken är ett synnerligen viktigt och bestående inslag i regeringens verksamhet föreslår utskottet att politikområdet åter tas in i berättelsen.

I statens bokslutsberättelse för 2006 ges en samlad presentation av de viktigaste uppgifterna om finansieringen och effekterna av EU:s

strukturfondsprogram under programperioden 2000—2006. I bokslutsberättelsen för 2007 granskas strukturfondsverksamheten i de ministeriespecifika kapitlen. Utskottet anser att detta utspridda sätt att granska verksamheten är en klar försämring av rapporteringen av strukturfondsverksamhetens effekter.

Revisionsutskottet har gjort en omfattande genomgång av Finlands förvaltnings- och kontrollsystem för användningen av EU-medel i sitt utlåtande till stora utskottet (ReUU 2/2008 rd) om Europeiska revisionsrättens årsrapport för 2006. Det väsentliga med avseende på revisionsutskottets parlamentariska kontrollfunktion är ett granskningssätt som tar fasta på att strukturfondsverksamheten tydligt och konsekvent ska stödja mål och riktlinjer för den nationella politiken. Denna aspekt är enligt utskottets uppfattning central också för måluppställningen i statens budgetproposition och rapporteringen av utfall och verkan i statens bokslutsberättelse.

Utskottet förutsätter att statens bokslutsberättelse på lämpligt sätt med hjälp av olika indikatorer och sammanfattningar presenterar det nationella utfallet och den nationella effekten av strukturfondsverksamheten och annan användning av EU-medel. I bokslutsberättelsen bör man dessutom göra en bedömning av vilket mervärde och vilken nytta strukturfondsåtgärderna medfört för nationella politikmål och måluppfyllelsen. Vidare ska inte bara laglighetsgranskningen av tillsynen över strukturfondsprojekt och strukturfondsprogram, utan också granskningen och utvärderingen av medelsanvändningens utfall och verkan förstärkas. Den centrala aktören i fråga om dessa uppgifter är finanscontrollerfunktionen, anser utskottet, och controllerns sakkunskap ska stå till ministeriernas förfogande.

I sitt utlåtande till stora utskottet konstaterade revisionsutskottet att inrättandet av arbets- och näringsministeriet kan ge en möjlighet att ta fram goda nationella rutiner och effektivisera myndigheternas verksamhet när det gäller användningen av EU-medel. Det finns också operativa risker med det nya ministeriets verksamhet i början, och dessa har klart fördröjt vissa

program och behandlingen av ansökningar om finansiellt stöd.

Budgetuttalanden

Revisionsutskottet anser utifrån finansutskottets utlåtande (FiUU 11/2008 rd — B 11/2008 rd) att de åtgärder som vidtagits med anledning av följande uttalanden i statens bokslutsberättelse är tillräckliga eller att uttalandena annars inte längre behövs:

- RSk 33/2002 rd — RP 132/2002 rd, RP 249/2002 rd, RP 253/2002 rd

Inledande av läkar- och räddningshelikopter verksamhet finansierad med statliga budgetmedel

- RSk 45/2005 rd — RP 122/2006 rd, RP 265/2006 rd

Uttalande 1: *Samiskt kulturcenter*

Uttalande 4: *Finansiering av fastighetsreformen inom försvarsförvaltningen*

Uttalande 10: *Finansiering av trafiklederna och kollektivtrafiken*

Uttalande 11: *Fortsatt elektrifiering av järnvägarna*

Uttalande 12: *Stöd till kollektivtrafiken i stora stadsregioner*

Revisionsanmärkningsberättelsen

Resultatstyrningen

Finansministeriet meddelar att det startat utvärderingen av resultatstyrningen och reformen av redovisningsskyldigheten med en förutredning i mars 2008. Förutredningen ska tjäna som en översikt över resultatstyrningen i dagsläget. Utredningen är särskilt inriktad på resultatstyrningens roll i att samordna finanspolitiken och serviceproduktionen.

Utskottet välkomnar utvärderingen och anser att den bör göras i två huvudriktningar: från regering till riksdag och från regering till förvaltning. Resultatstyrningen och regeringens redovisningsskyldighet bör utvärderas med hänsyn till finanspolitiken och serviceproduktionen i båda riktningarna, menar utskottet.

Hur informationsstyrningen fungerar

Finansministeriet har hört social- och hälsovårdsministeriet och undervisningsministeriet och konstaterar att riksdagens ställningstagande (ReUB 2/2007 rd — B 14/2007 rd) till hur informationsstyrningen fungerar när det gäller att trygga lika tillgång och kvalitet på basservicen grundar sig på en bedömning av riksdagens revisionsutskott. Därefter redogör finansministeriet för de åtgärder som regeringen vidtagit till följd av ställningstagandet. Enligt ministeriet har revisionsutskottet i sitt betänkande mycket starkt kritiserat informationsstyrningens, t.ex. kvalitetsrekommendationers, effektivitet och genomslag när det gäller att styra basservicen, inte minst de social- och hälsovårdstjänster som kommunerna ansvarar för.

Regeringen har i enlighet med sitt program startat flera nya och fortsatt med redan pågående projekt för att utveckla den kommunala basservicen. Det centrala syftet med projekten är att trygga lika tillgång och kvalitet på basservicen. Det krävs övergripande åtgärder för att utveckla servicen. I åtgärderna ingår att utveckla styrningen av verksamheten i kommunerna, som har ansvar för att ordna servicen. Regeringen ska se till att den kommunala servicen är av god kvalitet och tillgänglig på lika villkor genom att omstrukturera servicefunktioner och serviceproduktion över hela linjen, ta fram bättre sätt att anordna och producera service, trygga den finansiella basen för servicen, revidera lagstiftningen och utveckla informationsstyrningen.

Informationsstyrningen ska utvecklas bl.a. genom ett projekt för bästa servicepraxis och ett serviceinnovationsprojekt inom social- och hälsovården. I informationsstyrningen utnyttjas webbaserade lösningar samtidigt som tjänster i allt större utsträckning läggs ut på webben. Enligt regeringsprogrammet ska medborgarnas likställighet garanteras genom starkare användarrättigheter. Kvalitetsrekommendationerna för servicen inom social- och hälsovården ska ses över i syfte att göra dem mer bindande. En kvalitetshöjning inom utbildningen ska också stödjas med kvalitetsrekommendationer.

Ett viktigt nytt instrument som ska öka växelverkan mellan social- och hälsovårdsministeriet och kommunerna är Nationella utvecklingsprogrammet för social- och hälsovården (KASTE) som regeringen antog för 2008—2011. Programmet har lagts upp med hjälp av nya arbetsmetoder som tagits fram i samband med de nationella programmen för social- och hälsovården: reformbehoven ska utredas, mål ställas upp och önskade ändringar genomföras i ett brett interaktivt samarbete med olika intressegrupper och aktörer, i synnerhet kommunerna. För att bereda och verkställa programmet har man tillsatt en delegation för social- och hälsovården och fem regionala ledningsgrupper.

Utskottet finner det positivt att regeringen i sitt svar tar upp många av de centrala problemen och utvecklingsbehoven inom social- och hälsovården. En förbättring av servicen anses vara en övergripande verksamhet som kräver nya servicestrukturer, bättre organiserad service och bättre norm-, resurs- och informationsstyrning.

Det har ändå framgått i revisionsutskottets eget utredningsarbete att många åtgärder för att förbättra styrningen har lyfts fram redan i tidigare program och projekt inom social- och hälsovården. Vissa utvecklingsmål har emellertid varit orealistiska i förhållande till de tillgängliga resurserna, och styrningen har inte kunnat genomföras i enlighet med målen. Det praktiska genomförandet har dessutom försvårats av skillnader i aktörernas IT-system. Informationssökningen inom informationsstyrningen har försvårats av skillnader och inkompatibilitet mellan IT-systemen i kommuner, samkommuner, hälsocentraler och sjukvårdsdistrikt. En annan faktor som försvårat insamlingen av tillförlitliga kontrolluppgifter är att informationen om service- och vårdprocesserna inte har statistikförts enligt anvisningarna.

Länsstyrelserna fyller en viktig funktion när det gäller att genomföra informationsstyrningen och att kontrollera och utvärdera styrningen. De knappa resurserna har lett till att förhandskontrollen, som är viktig för styrningen, varit för knapphändig för att klagomålen och även efterhandskontrollen i övrigt har ökat. Det har heller

inte gått att ordna kommunbesök och utbildning av kommunanställda i den omfattning som styrningen förutsätter. Länsstyrelsernas utvärderingar har inte upplevts ha någon större inverkan och man har inte heller i tillräcklig utsträckning använt sig av utvärderingsresultaten för att utveckla den kommunala servicen eller i centralförvaltningens beslutsprocesser. Utvärderingarna är ofta alltför allmänt formulerade och ger alltför lite information om enskilda kommuner. Från ingången av 2008 har forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (Stakes) haft ansvaret för utvärderingarna.

Det har inte gjorts några större undersökningar om informationsstyrningens effekter, och det råder ingen klar uppfattning om hurdana effekterna är. Enligt vad revisionsutskottet erfar har effekterna särskilt inom äldreomsorgen urholkats av den stora mängden information som gör att ingen hinner ta del av undersökningar och statistik och att det bara är ett fåtal som läser handböcker, rekommendationer och rapporter. Ytterst få deltar i utbildning. Folk har tröttnat på alla forsknings- och utvecklingsprojekt, och av själva projekten är det väldigt få som har lett till bestående förbättringar eller till större spridning av verksamheter. Relationen mellan informationsstyrning och resurs- och normstyrning är inte i alla delar helt konsekvent och logisk.

Det är bra att kvalitetsrekommendationerna för styrningen inom äldreomsorgen har gjort servicemålen allmänt kända och omdebatterade, anser utskottet. Styrningen har också påskyndat kommunernas äldrepolitiska strategier. Men eftersom informationsstyrningen i fråga om tjänsterna inom äldreomsorgen bara kan betraktas som en rekommendation är den inte en tillräckligt stark garant för att kommunerna behandlar äldre på lika villkor. Principen om klientmedverkan har inte genomförts och den äldre befolkningens individuella behov inte beaktats i tillräcklig omfattning. Alla äldre vet inte sina rättigheter och vilken service de kan få. Skillnaderna mellan kommunerna är särskilt stora när det gäller att ordna närståendevård för äldre. Dessutom finns det fortfarande stora brister också i samarbetet mellan socialförvaltningen och häl-

so- och sjukvårdsförvaltningen. Det varierar också stort i grunderna för klientavgifter och de avgifter som kommunerna tar ut. Sedan verksamheten blivit konkurrensutsatt är det ännu svårare för äldre att få grepp om servicen som helhet och vilka avgifter som tas ut. Skillnaden mellan vardagen på kommunala anstalter och de nationella målen i kvalitetsrekommendationerna är ofta bara alltför stor.

Revisionsutskottet ser utifrån den nu tillgängliga informationen ingen orsak att revidera sin uppfattning om att informationsstyrningen är ineffektiv när det gäller att undanröja brist på jämlikhet. Utskottet håller på med en utredning av hur informationsstyrningen fungerar inom social- och hälsovården (inkl. äldreomsorgen). Resultatet kommer att presenteras för riksdagen under höstsessionen 2008.

Skattestöd och en tillförlitlig finanspolitisk faktabas

Finansministeriet meddelar att det i syfte att förbättra faktaunderlaget i anknytning till skattestöd har startat ett projekt för en ny skattestödsutredning. Avsikten är att uppdatera faktaunderlaget. Före slutet av 2008 kommer man att göra en utredning om skattestöden i olika länder och om iakttaga behov av att utveckla stödformerna. Ett forskningsprojekt i egentlig mening kommer att genomföras 2009, och då är det dags för slutsatser och rekommendationer om skattestöden i Finland.

Utskottet anser att det behövs ett projekt för att se över skattestöden, eftersom det finns en del problem med dem, och därför följer det med intresse hur projektet fortskrider.

Statens IT-administration och reformen av den

Finlands e-förvaltning i en internationell jämförelse

Enligt internationella jämförelser av hur utvecklade e-förvaltningen och de offentliga webbtjänsterna är i olika länder ser Finland ut att tappa mark. I en EU-jämförelse från 2007 som gällde utbudet av webbtjänster inom den offentliga

sektorn placerade sig Finland på trettonde plats i fråga om både kvalitet och tillgång på webbtjänster. Jämförelsen gällde EU:s medlemsländer och Island, Norge, Schweiz och Turkiet. Utbudet av webbtjänster till medborgarna placerar Finland ovanför genomsnittet, men under genomsnittet när det gäller utbudet för företag. Vi håller god genomsnittsstandard i en EU-jämförelse av utbudet av offentliga webbtjänster.

Förenta nationerna utgår från medborgarna i sin bedömning av e-förvaltningen, och förvaltningens webbtjänster till företag utvärderas över huvud taget inte. FN försöker bedöma hur långt medlemsländerna kommit med att bygga upp en kundcentrerad webbförvaltning. År 2007 kom vi på femtonde plats i länderjämförelsen om e-förvaltning, medan placeringen i föregående mätning 2004 var nionde. Bäst klarade sig Sverige och Danmark.

FN mäter också e-deltagandet, och där har Finlands placering försämrats märkbart. Vi har glidit ner från plats 15 till plats 45.

Enligt FN-utredningen har vi klart sämre förutsättningar för e-förvaltning än de andra nordiska länderna. Utskottet anser att medborgarnas deltagande och möjlighet att påverka har uppmärksamats alltför lite. E-tjänster produceras alltför splittrat ute i kommunerna och på de statliga myndigheterna och inrättningarna. Vi saknar heltäckande portaler där man lätt hittar olika e-tjänster. Det finns inga lättåtkomliga offentliga webbtjänster för medborgarna, och metoder för e-identifiering har inte utvecklats. Experter anser att en alltför ensidig fokusering på informationsteknik i stället för på tjänster kan ha lett till att e-tjänsterna utvecklats långsamt i Finland.

Statens IT-styrning och en omfördelning av ministeriernas ansvarsområden

I enlighet med programmet för statsminister Matti Vanhanens andra regering överfördes kommunernas IT-administration vid ingången av 2008 från inrikesministeriet till finansministeriet. I praktiken innebär detta att enheten för kommun-IT och delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen

(Juhta) införlivades med finansministeriets avdelning för utvecklande av förvaltningen. En annan förflyttning mellan förvaltningsområden som var viktig med tanke på IT-administrationen var överföringen av Befolkningsregistercentralen och delegationen för basregisterärenden till finansministeriets förvaltningsområde. Omorganiseringen av ansvarsområdet för statens IT-administration möjliggör en mer samordnad utveckling av den offentliga sektorns IT-administration.

Statens IT-administration har reformerats utifrån statsrådets principbeslut för 2006—2011 och den statliga IT-strategi som togs fram på grundval av beslutet. Principbeslutet har genomförts genom fem utvecklingsprogram och åtgärder för att skapa ett slags koncernstyrning för statens IT-verksamhet. För detta arbete inrättade finansministeriet 2005 en ledningsenhet för statens IT-verksamhet. I 2007 års bokslutsberättelse behandlas "statens IT-verksamhet och reformen av den" som ett specialtema för finansministeriet.

Bokslutsberättelsen säger följande: "Tanken med statens IT-strategi är att snabba på utvecklingen inom den elektroniska hanteringen och att åter lyfta upp Finland till toppositioner i internationella jämförelser. Utvecklingsprogrammen ger myndigheterna metoder och gemensamt framtagna lösningar som kan utnyttjas för att förbättra servicen. Många andra länder har lyckats avancera snabbare i arbetet med att samordna den offentliga förvaltningen utåt mot kunderna. I Finland har både statsförvaltningen och kommunerna varit splittrade i sina satsningar på elektronisk kommunikation. Dessutom har arbetet varit myndighetscentrerat. Vi har ingen mo-

dell som är tillräckligt samordnad för att kunna omfatta gemensamma elektroniska tjänster och IT-lösningar för hela den offentliga sektorn."

Vid sakkunnigutfrågningen uttalade finansministeriet sin uppfattning att utvecklingen av spetsprojekten i statens IT-strategi har varit långsammare än förväntat. Frågan om en omprioritering av projekten börjar bli aktuell, eftersom behovet av att förnya centraliserade grundläggande IT-tjänster inom förvaltningsområdena är större än man trodde i början av planeringen. Statens IT-central kommer att erbjuda gemensamma IT-tjänster för hela statsförvaltningen när den startar i början av 2009.

IT-utgifter och IT-anställda inom statsförvaltningen

Den statliga IT-förvaltningen hade anställda motsvarande sammanlagt 4 000 årsverken 2007 mot 4 100 årsverken 2006. De statliga ämbetsverkens och inrättningarnas IT-utgifter uppgick 2007 till sammanlagt 762 miljoner euro och 2006 till 708 miljoner euro. Ämbetsverk och inrättningar hade sammanlagt 175 800 arbetsstationer till sitt förfogande 2007. Siffrorna i tabellen inbegriper inte riksdagen och dess ämbetsverk och inrättningar och inte heller statliga affärsverk. Finlands Kommunförbund uppskattar att totalutgifterna för informations- och kommunikationsteknik var ca 850 miljoner euro på årsnivå inom den kommunala sektorn. Med andra ord var den offentliga sektorns IT-utgifter 2007 sammanlagt mer än 1,6 miljarder euro. För statsförvaltningens del skedde den största ökningen jämfört med 2006 i köptjänster, 56 miljoner eu-

ro, och den största minskningen i IT-personal, mer än 100 personer.

Uppgifter om statens IT-verksamhet

	2007	2006	2005
Verksamhetsställen	2 300	2 300	2 600
Statsanställda	122 200	123 500	123 900
IT-anställda	3 997	4 108	4 004
— andel av personalen, %	3,3	3,6	3,2
IT-utgifter, mn euro	762	707	648
— köptjänster, mn euro	311	255	213
— egen personal, mn euro	207	208	180
— dataöverföring, mn euro	47	48	63
— program, mn euro	54	53	51
— utrustning, mn euro	91	91	94
Antal arbetsstationer	175 800	175 820	174 451
Källa: Finansministeriet 13.5.2008			

Den snabbast ökande posten inom statens IT-utgifter är köptjänster: de utgjorde 213 miljoner euro 2005 och 311 miljoner euro 2007. Med andra ord ökade dessa utgifter med nästan 100 miljoner euro (46 %) på två år.

Utskottet vill framhålla att köptjänster används allt mer i statens IT-verksamhet. Personalminskningen inom statens IT-förvaltning har kompenseras med köp av tjänster och konsultarbete. Utskottet menar att den kritiska frågan för hur IT-förvaltningen fungerar inom stat och kommun är tillgången till kompetent IT-personal för uppgifter inom den offentliga sektorn. E-förvaltningen måste fungera dygnet runt varje dag. Detta ställer många krav på de anställda, exempelvis i fråga om underhåll, upprätthållande, jour och arbetstider. Utskottet understryker hur viktigt det är med egen personal när det gäller att garantera statens informationsförsörjning och driftssäkerheten.

Bedömning av den statliga IT-verksamheten

Statens revisionsverk (SRV) yttrade sig 2007 flera gånger till finansministeriet om utvecklingsprojekt på ledningsenheten för statens IT-verksamhet. I slutet av 2007 hade ledningsenhe-

ten sammanlagt 30 projekt på gång eller i startgroparna; en hög siffra om man ser till enhetens resurser. Revisionsverket anser att ledningsenhetens ansvarsområde är alltför omfattande och splittrat, vilket också syns i projektgenomförandet. SRV har i sina yttranden till finansministeriet pekat på att projekt i alltför stor utsträckning genomförs med hjälp av konsulter.

Inom statens IT-styrning märks användningen av köptjänster bland annat på att konsulter deltar i det förberedande arbetet i många arbetsgrupper, projekt och program. Det verkar som om man utgick från att arbetet eller arbetsgruppen inte kan starta utan att en konsult anställs. Utskottet anser att en sådan praxis lätt leder till att gränsytan mellan myndighetsarbete och konsultarbete och tjänsteansvaret suddas ut. Särskilt stor är risken för sammanblandning när man använder enbart konsulter som sekreterare i arbetsgrupper eller när hela utredningsarbetet köps in utifrån. *Utskottet understryker vad tjänsteansvar innebär och dess betydelse i beredningen av myndighetsärenden också när det gäller strategier, program och projekt.*

Exempelvis har Skattestyrelsen anställt personkonsulter utan klara uppdrag och tidsgrän-

ser. Det finns då en risk för att myndigheternas verksamhet blir beroende av konsultarbetskraft. Av revisionsverkets revision framgick det att Skattestyrelsen hade anställt en konsult som varje månad fick en fast ersättning som kan jämföras med lön oavsett arbetsuppgifternas kvalitet och kvantitet. Dessutom förekom det oklarheter i konsultföretagens faktureringsgrunder. De rapporter som hade bifogats fakturorna var knapphändigst hållna eller så framgick det inte vilka uppdrag konsulten hade utfört och fakturerat för (SRV:s förvaltningsrevision 161/2008, s. 120—123 och 163, med svensk resumé). Konsultföretaget hade på grund av oklar faktureringspraxis 2006 och 2007 betalats 70 000 euro för arbete som konsulten enligt rapporter i verkligheten inte hade utfört.

Utifrån den revision som Revisionsverket utfört om utveckling av identifieringstjänster kan man se vissa problem i sättet för ledningsenheten för statens IT-verksamhet att genomföra gemensamma upphandlingar. Ledningsenhetens åtgärder i enlighet med dess IT-strategi är mycket omfattande och långvariga, och då är det svårt att verifiera deras faktiska inverkan när man vill påskynda utvecklingen av e-förvaltningen. Orealistiska och alltför strama tidtabeller leder till att projektkostnaderna stiger längre fram, samtidigt som kvaliteten på det utförda arbetet försämras och man måste ge avkall på målen.

Utskottet anser att det med tanke på ekonomin och en ändamålsenlig utveckling av den offentliga förvaltningen är viktigt att ledningsenheten för statens IT-verksamhet i sitt utvecklingsarbete undviker dubbelarbete och genomför projekt på ett samordnat sätt utifrån kunder och behov. Vidare måste projekten både operativt och tidsmässigt sättas in i en realistisk referensram. Projektens totala kostnader måste uppskattas på ett tydligt och tillförlitligt sätt som möjliggör kontinuerlig kostnadsuppföljning under projektets gång. Utöver kostnaderna måste bedömningarna också ta fasta på hur de förbättrade IT-tjänsterna påverkar förvaltningens produktivitet. I detta avseende har de utredningar som ledningsenheten för statens IT-verksamhet tagit fram enligt utskottets mening genomgåen-

de varit bristfälliga. Den produktivitetsvinst som informationstekniken och e-tjänsterna kan ge måste ses som en integrerad del av investeringskalkylerna och produktivitetsförbättringen.

Utskottet påpekar att ledningsenheten för statens IT-verksamhet, som bär det övergripande ansvaret för statens IT-förvaltning och även för de kommunala IT-förvaltningarnas kompatibilitet, nu bara är en aktör bland andra när IT-lösningar tas fram. Ledningsenheten saknar ett tydligt ledningsansvar och styrinstrument. Enheten har inte koncentrerat sig på att leda IT-verksamheten utan på att utveckla tjänsterna. Informationsstyrning inte är ett fungerande sätt att leda hela den statliga IT-verksamheten och det stora myndighetsfältet. *Utskottet anser att lagstiftningen tydligt ska ange de olika parternas ansvarsområden och uppgifter när det gäller att utveckla e-tjänsterna.*

Utskottet ser med en viss oro på att det finns överlappningar i arbetet med att utveckla statsförvaltningens och hela den offentliga förvaltningens IT-verksamhet, trots tillgängliga styrinstrument och strategier, och att mervärdet från olika projekt inte utnyttjas. I ledningen av den statliga IT-verksamheten måste fokus läggas mer på kostnadsprognoser och hantering av ekonomiska risker. Det nuvarande konceptet kan inte anses vara en hållbar eller lämplig lösning med tanke på statsfinanserna. *Utskottet ser flera operativa brister i att statens IT-verksamhet keds som en koncern och menar att bristerna minskar ledningens trovärdighet. Situationen behöver rättas till genom lagstiftning som bland annat anger finansministeriets styrningsbehörighet.*

Utvärdering av centrala IT-projekt

Kundcentrerade elektroniska tjänster. Den lösning som finansministeriet i bokslutsberättelsen föreslår för identifieringstjänsten är den s.k. Vetusmatjänsten. Ministeriet har inte observerat att de s.k. massförvaltningsmyndigheterna använder en annan styrtjänst för identifiering. Folkpensionsanstalten, arbetskraftsförvaltningen och Skattestyrelsen skaffade sig redan 2003 tjänsten Tunnistus.fi. Antalet identifieringar i den tjäns-

ten var mer än 100 fler än i Vetuma 2007. Statens revisionsverk har i sin förvaltningsrevision om utvecklandet av identifieringstjänster (161/2008) konstaterat att utvecklingen av identifieringstjänsterna har varit överlappande och osamordnad och att den delvis stått i strid med statens IT-strategi och upphandlingslagen.

Revisionsverket anser att finansministeriets förutredning om utveckling av e-tjänsterna är alltför snäv i fråga om behovsanalysen av de föreslagna tjänsterna. Också revisionsutskottet menar att de olika parternas ansvarsområden och uppgifter när det gäller att utveckla e-tjänsterna måste anges tydligt både i lagstiftning och på projektnivå. Det sägs t.ex. i rapporten om utvecklandet av identifieringstjänster (161/2008) att tjänsterna inte har utvecklats utifrån kundernas behov utan utifrån ett IT-perspektiv som främst beaktar myndigheternas behov.

Kompatibilitet. Statens revisionsverk har gett finansministeriet ett utlåtande (Dnr 290/31/07) om utredningen om planering av statsförvaltningens helhetsarkitektur, som i fråga om 2007 är ett konkret resultat på åtgärdsområdet för kompatibilitet.

I princip ansåg revisionsverket att det är bra att man på koncernnivå inom staten försöker samordna modeller och förfaranden i anknytning till denna arkitektur med hjälp av rekommendationer. Revisionsverket påpekade att såväl olika förvaltningsgrenar som finansministeriet under de senaste åren hade använt rikligt med resurser för planering och beskrivning av arkitekturen. Därför gick den övergripande rapporten i huvudsak bara ut på att konstatera samma saker som i tidigare utredningar. Rapporten kom inte med några nya infallsvinklar jämfört med det befintliga materialet. Materialet var till stor del synnerligen teoretiskt, och därmed förblev både nytta och ändamål mycket oklara.

Utlåtandet tog också fasta på att man i arkitekturutredningen inte hade uppskattat vad förslagen kommer att kosta. Man utgick från att projektet ska ha tillgång till öppen finansiering. Eftersom projektets första fas redan hade varit mycket dyr i förhållande till kvaliteten på resul-

tatet, ansåg revisionsverket att det absolut behövs en tillförlitlig och motiverad kostnadskalkyl för projektet innan beslut om dess fortsättning fattas. Revisionsverket såg stora risker för en kostnadsökning, i synnerhet om utgångspunkten för projektet fortfarande är ett koncept som i avsevärd omfattning stöder sig på konsulttjänster.

Gemensamma informationssystem. Revisionsverket har yttrat sig (Dnr 292/31/07) om slutrapporten om förundersökningen för Valdaprojektet. Projektet bör göra en heltäckande identifiering av de interna kundförhållandena inom den offentliga förvaltningen i förhållande till enheter som utför utvecklingsarbete och till kundernas förväntningar och behov. Rapporten om förundersökningen ansågs alltför snäv eftersom den bara täckte in 10 av statsförvaltningens ca 120 ämbetsverk och slutsatserna om undersökningsresultatet därmed blev föga övertygande. Bland de myndigheter som har "massförvaltningsuppgifter" saknades bland annat Skatteverket och Folkpensionsanstalten.

Revisionsverket framhöll för finansministeriet att inga investeringsbeslut bör göras utifrån rapporten om Valda förrän man gjort en omfattande behovskartläggning och en utredning av de faktiska behoven. Finansministeriet lät ändå bli att beakta detta i sina beslut om projektets fortsättning; i stället går projektet vidare i enlighet med förundersökningen. Revisionsverkets syn är att projektets kostnadskalkyl inte kan användas som grund för investeringsbeslut om ett så omfattande system eftersom den innehåller många brister. Vidare påpekade verket att finansministeriet i sin egen utredning om framtida stora IT-projekt räknade med att Valdasytemet 2008—2011 skulle kosta över två gånger mer än vad som sades i den rapport om förundersökningen som var på remiss.

Informationssäkerhet och beredskap. Revisionsverket har i sina yttranden (Dnr 269/31/07 och 267/31/07) framhållit för finansministeriet att ledningsgruppen för datasäkerhet inom statsförvaltningen (Vahti) utfärdar många och delvis

överlappande anvisningar. Anvisningarna har blivit svåröverskådliga och därmed mindre nytta och användbara inom förvaltningen.

Statens IT-central. En av riskerna med att inrätta statens IT-central är enligt revisionsverket att det kan betyda ökade kostnader för att producera IT-tjänster. Det är tänkt att IT-centralen ska ha små personella resurser samtidigt som den tilldelas mycket omfattande uppgifter. Då finns det risk för att centralen antingen växer ut eller köper in tjänster utifrån med den påföljden att dess verksamhet inte kan anses bidra till att öka statsförvaltningens produktivitet.

Webbtjänster i ett medborgarperspektiv

I Finland har man inte lyckats förena statens och kommunernas webbtjänster och kanalerna för medborgarinflytande till en överskådlig helhet som skulle utgå från medborgaren och lokala aspekter. En sådan nätomgivning skulle erbjuda möjligheter till nya samverkansformer och direktkontakter mellan medborgare, myndigheter och beslutsfattare. Den offentliga förvaltningens webbtjänster och deltagandekanaler bör underlätta detta så mycket som möjligt.

En komplicerad teknik och datasäkerhetsproblem stör normal användning av webbtjänsterna. Det är fortfarande så att alla inte har snabb bredbandsuppkoppling. Över lag är finländarna bra på IT och motivationen är hög. Men ständiga problem med webbtjänsterna kan göra att användarna tröttnar. Den grupp som använder minst informationsteknik och som har de sämsta kunskaperna består av personer över 64. Ändå är det så att man uttryckligen med hjälp av informationsteknik kan stödja eget boende och självständighet bland den äldre befolkningen. Det är viktigt att beakta detta när man planerar tjänster.

Folk känner bäst till hemkommunens webbtjänster. Nivån på tjänsterna och utbudet på deltagandekanaler varierar stort mellan kommunerna. Trots att serviceutbudet är i stort sett detsamma har största delen av kommunerna, sjukhusen och de lokala myndigheterna lyckats skapa

webbtjänster med egen struktur, egna menyer och eget innehåll.

Utskottet anser att man i samband med reformen av kommun- och servicestrukturen också behöver se över webbtjänsterna och skapa ett gemensamt koncept för dem: en medborgarportal till den offentliga förvaltningens service. Suomi.fi är den gemensamma adressen för den offentliga förvaltningens webbtjänster, men som den webbplatsen ser ut i dag utgår den inte från medborgaren eller från ett lokalt perspektiv. Portalen bör vara anpassbar lokalt till den egna kommunen och den egna regionen och utöver kommunala och statliga tjänster också innehålla tjänster som den offentliga förvaltningen utkontrakterat. Dessutom bör behovet av mobila tjänster tillgodoses och deras möjligheter utnyttjas. En ny gemensam webbtjänst för den offentliga förvaltningen kan bli en kanal för kontakt, deltagande och service som utgår från medborgaren och ett lokalt perspektiv.

Produktivitetsfördelar och gemensamma tjänster

Gemensamma koncept och plattformar kan ge mer produktiva tjänster, om man jämför med en situation där varje kommun och varje myndighet tar fram sina egna lösningar. Internationella jämförelser är bra väckarklockor och när många resultat pekar åt samma håll bör man ta dem på allvar. Det räcker ändå inte att som vägvisare ha som mål att ligga i världstoppen inom IT och e-förvaltning om man inte samtidigt kommer ihåg vem tjänsterna är för och identifierar användarnas behov. Utskottet poängterar att medborgare och företag behöver lätthanterliga, tillförlitliga och högkvalitativa offentliga webbtjänster och deltagandekanaler. För detta krävs det en stark nationell vilja och lagstiftning som möjliggör kunskapsstyrning inom hela den offentliga förvaltningen och e-tjänster som gagnar medborgare och företag.

Den som skapar gemensamma webbtjänster inom den offentliga förvaltningen måste komma ihåg att informera och kommunicera på bred front. Den aspekten har beaktats i de länder vars e-förvaltning gått förbi Finlands i internationel-

la jämförelser. Dessutom finns det skäl att se vilken respons allmänheten ger. Det kan räcka med ett litet test för att undvika stora brister i användbarheten och för att minska kostnaderna.

Utskottet anser att det i samband med reformen av kommun- och servicestrukturen behövs ett nationellt projekt för att ta fram ett gemensamt koncept för stat och kommun och att det görs i samarbete mellan statens webbtjänst och samgående kommuner och deras invånare. Samtidigt måste det avsättas tillräckliga resurser för detta arbete. Det är särskilt kommunerna som behöver lösningar som kan kopieras och dessutom kunskap om hur man drar nytta av andras erfarenheter. Samtjänst mellan kommuner och statliga myndigheter är ett bra och fungerande sätt att utveckla kundorienterad offentlig service och e-kommunikation.

Utveckling och användning av identifieringstjänster inom den offentliga förvaltningen

Den offentliga förvaltningen har aktivt tagit fram elektroniska identifieringstjänster, men resultatet är flera överlappande och ekonomiskt olönsamma lösningar. Utvecklings- och driftskostnaderna för de identifieringstjänster som omfattades av revisionsverkets granskning (161/2008) uppgick till sammanlagt 40 miljoner euro 1999—2007. Trots betydande satsningar görs största delen av identifieringarna fortfarande med nätbankskoder. Bidragande orsaker till denna ineffektiva medelsanvändning har varit otillräcklig styrning av IT-verksamheten, kortsiktiga mål, stöd till överlappande projekt och det faktum att de faktiska behoven av tjänsterna inte har utretts.

Befolkningsregistercentralens certifikatverksamhet har enligt Revisionsverket varit förlustbringande och dessutom snedvridit konkurrensen. Det har varit problem med användningen av certifikaten, och den offentliga förvaltningen har bara begränsad användning för dem. Centralens certifikatverksamhet har varit ineffektiv och de observerade bristerna har utretts flera gånger men inte rättats till. Målen för certifikattjänsterna har inte uppnåtts. Enligt centralens verksam-

hets- och ekonomiplan var målet att ca 1,7 miljoner personer använder medborgarcertifikat i slutet av 2007 och att de används i ca 1 000 olika tjänster. Fram till utgången av 2007 hade 169 400 medborgarcertifikat beviljats och för en del hade giltigheten gått ut. Det fanns ca 150 000 gällande medborgarcertifikat i slutet av 2007. Antalet certifikat missade målet med mer än 10 %.

Enligt revisionen har brister eller försummelser med att följa upphandlingsbestämmelserna iakttagits i flera identifieringstjänstprojekt. Detta gäller särskilt upphandlingar för Rättsskyddscentralen för hälsovården och Skattestyrelsen. De har inte utvecklat sina identifieringstjänster på behörigt sätt och inte heller upphandlat i enlighet med upphandlingslagstiftningen. Dessutom har det brustit i myndighetssamarbetet i samband med projekten.

Exempelvis hade Skattestyrelsen anställt personkonsulter utan klara uppdrag och tidsgränser eller tillräcklig uppföljning. Det sätt på vilket Skattestyrelsen genomfört tjänsten Katso strider i många avseenden mot både förvaltningslagen (434/2003) och lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003), och dessutom är projektgenomförandet ett problem om man ser till mål och riktlinjer i statens IT-strategi. Det finns betydande ekonomiska och operativa risker i certifikatverksamheten på Rättsskyddscentralen för hälsovården. Kostnaderna för att införa yrkescertifikat inom hälso- och sjukvården kan redan i sig komma att kosta tio miljoner euro, och största delen finansieras med offentliga medel. Detta beaktades inte när projektet kördes igång.

Utskottet vill understryka att myndigheterna måste förbereda sina upphandlingar av informationssystem med omsorg och under beredningen ta reda på vilka motsvarande eller annars användbara system som redan finns eller håller på att tas fram inom statsförvaltningen. Samordningen av statens IT-verksamhet måste göras effektivare med hjälp av lagstiftning. Enskilda myndigheter bör skaffa bara system som anknyter till deras kärnuppgifter. Myndigheterna ska också planera datasäkerhetsåtgärderna med be-

aktande av det faktiska skyddsbehovet. Experter anser att personidentifikation i många fall inte är en förutsättning för e-kommunikation. En överdriven accentuering av identifieringstjänsterna har gjort att den offentliga förvaltningens andra e-tjänster utvecklats långsamt. För tillfället kan exempelvis bristerna i e-identifieringen av företag och organisationer ses som ett större problem än e-identifiering av personer och dessutom som ett hinder för utveckling av e-tjänsterna.

Enligt 22 § 1 mom. i lagen om elektroniska signaturer (14/2003) är det kommunikationsministeriet som har hand om den allmänna styrningen samt utvecklandet av certifikatverksamheten. Finansministeriet har i sin tur med stöd av 22 § 2 mom. i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003) utfärdat anvisningar om användningen av identifieringstjänster inom den offentliga förvaltningen (Vahti 12/2006).

När det gäller certifikattjänster bör regeringen dra slutsatser om när e-identifiering krävs vid e-kommunikation med den offentliga förvaltningen och hurdana krav som i varje enskild situation kan ställas på identifikationsinstrumentet. Utifrån detta bör det sedan bedömas om lagstiftningen behöver ändras eller inte.

Vår nationella lagstiftning innehåller inga generella bestämmelser om tillhandahållande av identifieringstjänster, krav på olika identifieringslösningar och övervakning av tjänsteleverantörer. Lagen om elektroniska signaturer (14/2003) inverkar bara i begränsad utsträckning på utvecklingen av den offentliga förvaltningens e-tjänster, eftersom det numera ställs färre signaturkrav t.ex. när ärenden ska inledas eller beslut fattas. Reglering på lagnivå av identifieringstjänster och identifikation behövs också om man vill samordna och rationalisera verksamheten, liksom för datasäkerhetsförfaranden, en fri identifikationsmarknad och i synnerhet individens rättssäkerhet och integritetsskydd.

Utskottet anser att situationen för offentliga webbtjänster och e-kommunikation i Finland är oroväckande. Utskottet har fått kännedom om flera exempel på problem som har haft att göra med bristen på myndighetssamarbete och lag-

stridiga förfaranden vid upphandling av e-tjänster, med otillräcklig kunskap om medborgarnas och kundernas behov och förväntningar, med inbördes konkurrens mellan myndigheter och med slöseri med skattebetalarnas pengar på grund av överlappande upphandlingar. Utskottet förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att rätta till bristerna och problemen med e-identifikation och certifikatverksamheten och fattar behövliga beslut om lagstiftning.

Produktivitetsprogrammet

Personalneddragningar utan koppling till produktivitetsprogrammet

Ursprungligen motiverades produktivitetsprogrammet med att produktiviteten och konkurrensen om arbetskraften skulle förbättras i ett brett perspektiv. Dessutom var målet att generera en planerad och påvisbar produktivitetsökning inom offentlig förvaltning och offentlig tjänstesektor. PricewaterhouseCoopers Oy har gjort en halvtidsutvärdering av programmet och framhåller att personalneddragningar via pensionsavgång inom statsförvaltningen de facto har blivit ett mål som överskuggar de ursprungliga målen. Också inom statsförvaltningen uppfattas produktivitetsprogrammet främst som ett program för att reducera personalen.

Både i halvtidsrapporten och när förvaltningsområdena hördes om bokslutsberättelsen framhölls det att produktivitetsprojekten inom förvaltningsområdena och personalneddragningarna i själva verket inte hänger ihop. Enligt vissa personer som intervjuades för halvtidsutvärderingen ingick personalminskningar ursprungligen inte i produktivitmålen, men under programmets gång blev förvaltningsområdena tvungna att ta med minskningmål i sina produktivitetshöjande projekt.

Ett av de viktigaste argumenten för att starta programmet var att det har varit så svag utveckling av produktiviteten inom offentlig sektor och att den minskande arbetskraften föder ett behov av att friställa arbetskraft inom offentlig sektor för att utnyttjas inom privat sektor.

Den del av statsförvaltningen som berörs av produktivhetsprogrammet är en relativt liten del av den offentliga sektorn. När den planerade universitetsreformen är genomförd kommer staten att ha mindre än 100 000 anställda. När försörjningskvoten blir större, är det framför allt den kommunala sektorn som måste höja sin produktivitet. Produktivhetsproblemen gäller i första hand kommunala tjänster och kommunsektorn är en mångfalt större arbetsgivare än staten, även om verksamheten vid de ämbetsverk och inrättningar som omfattas av statsbudgeten behöver och måste bli effektivare.

Förvaltningsutskottet (FvUU 9/2008 rd) understryker att man inte kan låta bli att tillsätta statliga jobb bara utifrån matematiska kalkyler. Ett så schablonmässigt grepp har ingenting att göra med genuin produktivhetsutveckling. Besluten om personalstyrkan måste kopplas ihop med beskrivningen av arbetsuppgifterna, men också basera sig på projekt och processer som på riktigt höjer produktiviteten.

Statssekreterare Anssi Paasivirta (PTT-kat-saus 4/2007: Tuottavuus ja palvelurakenteet) framhåller att man ibland svänger sig med begreppet produktivitet på ett ganska oansvarigt sätt. Produktivhetsprogrammet som leds av finansministeriet är enligt honom ett alarmerande exempel. Programmet talar om att förbättra produktiviteten, men i själva verket handlar det mest om att skära ner personalen. Det har bara avsatts marginella belopp för de produktivhetsförbättrande åtgärderna och det är dessutom en fruktansvärt byråkratisk och tungrodd process att bevilja anslag för produktivhetsprojekt.

Revisionsutskottet påpekar att kriterierna för produktivhetsprogrammet inte undersöktes i tillräcklig omfattning innan programmet startade. Finansministeriet har förvandlat programmet till ett personalneddragningsprogram och då har de riktiga produktivhetsprojekten kommit i skymundan samtidigt som produktiviteten allt mer kommit att bedömas i termer av personalminskningar och begreppet produktivitet att missbrukas. Utskottet vill lyfta fram slutsatsen i halvtidsrapporten att ingetdera av de huvudsakliga kriterierna för produktivhetsprogrammet

(svag produktivhetsutveckling och den arbetskraft som offentlig förvaltning binder upp) i själva verket primärt motiverar de åtgärder som planeras för statsförvaltningen.

Hur principerna om god förvaltning och resultatstyrning följs

Förvaltningsområdena anser argumenten för målen i produktivhetsprogrammet vara dåligt förankrade och hela processen som oförutsebar och inkonsekvent. I halvtidsrapporten uppger flera intervjuade personer inom statsförvaltningen att produktivhetsprocessen har gått så snabbt och oplanerat att den inte ännu heller håller jämna steg med planeringen av ekonomin och verksamheten eller resultatstyrningen. En del företrädare för förvaltningsområdena anser att produktivhetsprogrammet har lett till att statsförvaltningen tagit ett steg tillbaka, från resultatstyrning till resursstyrning. Det i sin tur har inkräktat på ämbetsverkens och inrättningarnas självständighet.

De kom också med kritik mot att finansministeriet har fördelat målen för personalnedsänkningar direkt på ämbetsverk och inrättningar. I överensstämmelse med principerna för resultatstyrning tycker företrädarna för förvaltningsområdena att de själva bör kunna bestämma vad och var det ska skäras inom deras förvaltningsområden.

Man anser att kalkylerna för nedsänkningar i antalet årsverken är otydliga eller så har det inte getts tillräckligt med information om dem. Förvaltningsområdena förväntar sig större öppenhet om kriterierna för hur nedsänkningarna är fördelade för att det ska vara lättare att motivera dem för ämbetsverk och inrättningar.

Det befaras också att de ständiga nedsänkningarna skadar statsförvaltningens rykte som arbetsgivare. Dessutom påpekas det att personalneddragningar påverkar arbetshälsan. I produktivhetsprogrammet är nedsänkningarna i årsverkena förlagda till början av programperioden eftersom många stannar kvar längre i arbetslivet. Men för att arbetskraften ska räcka till måste personalen jobba kvar längre.

Avrapporteringen och tidsplanerna för avrapporteringen och kommentarerna kritiserats starkt. Särskilt i slutet av 2007 var avrapporteringen omfattande, tung och tidskrävande.

Uppföljningens omfattning och uppgifternas tillförlitlighet

I dagsläget går det inte att mäta den totala produktiviteten i programmet trots att så gott som alla förvaltningsområden har tagit fram produktivetsindikatorer tillsammans med Statistikcentralen. Programutfallet följs upp i verksamhets- och bokslutsberättelserna, men de uppnådda produktivetsfördelarna behandlas nästan inte alls.

Att döma av halvtidsutvärderingen följer inte finansministeriet upp produktivetsprestationerna. Det finns inga indikatorer för den totala produktiviteten och många företrädare för förvaltningen framhöll att det är mycket svårt att ta fram sådana eftersom ämbetsverken är så olika. Bokslutsberättelsen säger ingenting om kostnaderna för att lägga ut tjänster eller att inrätta servicecentraler.

Nedskärningarna inom förvaltningsområdena följs upp centralt via tabeller med ett upplägg som finansministeriet står för. I intervjuer med företrädarna för förvaltningsgrenarna kom det fram att syftet med tabellerna ansågs diffust och flera ifrågasatte om uppgifterna var tillförlitliga. Avrapporteringen ansågs i många fall leva sitt eget liv utan verklighetsförankring. Både formuleringen av målen med nedskärningarna i antalet årsverken och rapporteringen av nedskärningarna har blivit ett strategiskt spel där kommunikationen mellan aktörerna bygger på antaganden om hur de andra kommer att reagera. Det inkräktar på öppenheten.

Revisionsutskottet framhåller att uppföljningen av produktiviteten i fortsättningen måste ta större hänsyn till att statliga verksamheter är olika och att det finns skillnader mellan enskilda förvaltningsområden och ämbetsverk. Den totala produktiviteten är svår, för att inte säga omöjlig, att mäta på jämförliga villkor för alla statliga verksamheter. Därför måste produktiviteten framöver utvärderas med hjälp av nyckel-

tal och kalkyler (t.ex. kostnader och investeringar) för det ekonomiska utfallet. Samtidigt måste det tas fram ett tillförlitligt och öppet system för att följa upp nedskärningarna i antalet årsverken och det måste gå att bevisa att systemet ger rättvisande resultat.

Hänsyn till de ekonomiska konsekvenserna

Förvaltningsutskottet (FvUU 9/2008 rd) poängterar att det behövs genuint produktivetsarbete där produktiviteten bedöms utifrån resultaten av arbetsuppgifter eller tjänster. Sett i ett totalekonomiskt perspektiv liknar produktivetsprogrammet fortfarande i alltför hög grad ett matematiskt betingat sanerings- och besparingsprojekt för att skära ner personalen utan hänsyn till kostnaderna. Det är oacceptabelt, anser utskottet. Finansministeriet som samordnar produktivetsarbetet måste satsa betydligt mer på att förbättra sin egen kompetens och sina egna insatser i arbetet.

Enligt halvtidsrapporten visar minskningen av antalet årsverken att produktiviteten ökar, när prestationerna är oförändrade eller ökar. Målen i produktivetsprogrammet ska huvudsakligen genomföras genom normala pensionsavgångar och annan naturlig avgång utan några större reformer av arbetsmetoder, strukturer eller processer. Halvtidsrapporten understryker att det inte finns några garantier för att den totala produktiviteten inom statsförvaltningen ökar även om målen uppnås.

Indikatorer som grundar sig på årsverken befaras locka förvaltningsområdena att minska årsverkerna så mycket att produktiviteten i arbetet minskar. Halvtidsrapporten framhöll också att nedskärningarna kan resultera i minskad total produktivitet, om de görs till exempel genom utläggning av verksamheter som kostar mer än den befintliga verksamheten. Sakkunniga från justitieministeriet påpekade att det skulle ha blivit en miljon euro dyrare att lägga ut kosthållet för interner än att anlita offentlig sektor. Därför lade justitieministeriet inte ut kosthållet trots att utgiftsramen skars ner med ett lika stort belopp.

Också försvarsutskottet (FsUU 2/2008 rd) påpekar att utläggning av verksamheter i flera hän-

seenden blir dyrt för försvarsförvaltningen. För det första ger försvarsförvaltningen över utbildad och kvalificerad personal utan ersättning till den som tillhandahåller tjänsten. För det andra gör det ständigt närvarande utläggningsshotet att personalen inte känner något engagemang för försvarsförvaltningen samtidigt som det förstör bilden av försvarsförvaltningen som en bra arbetsgivare i en tid då konkurrensen om kvalificerad arbetskraft hårdnar inom privat och offentlig sektor.

Inte minst de förvaltningsområden där det pågår långt planerade omstruktureringar och processomläggningar för att förbättra produktiviteten upplever att det riktiga arbetet med att höja produktiviteten kan komma i skymundan, när programmet bara koncentrerar sig på att snabbt dra ner på personalen. Den nuvarande politiken kan leda till att man först skär ner och sedan funderar hur man ska klara av arbetet. Till exempel sakkunniga vid jord- och skogsbruksministeriet framhöll att produktiviteten kommer att peka neråt, om man inte fram till 2011 kan generera tillväxt med vettiga metoder, utan schablonmässigt skär i personalen enligt osthyvelsprincipen över hela linjen.

Det paradoxala är, sägs det i halvtidsrapporten, att nyttan låter vänta på sig inom de branscher där man har tagit till stora strukturella omställningar, medan rationaliseringar i jämn takt med osthyvelsprincipen gör att målen kan nås inom utsatt tid. Vid stora omstruktureringar eller omorganiseringar kommer produktivitetstrenderna fram långsammare än förväntat och det beror på att förändringsprocesserna drar ut på tiden och att bland annat pensionsavgångarna skjuts på framtiden.

Revisionsutskottet anser att fokus i produktivhetsprogrammet bör flyttas från mekaniska personalneddragningar till produktivitetshöjande utvecklingsprojekt som tar hänsyn till dels de möjligheter som IT ger, dels tjänsternas effekt och kvalitet. Schablonmässiga personalneddragningar utan förankring i produktivhetsprogrammen leder med stor sannolikhet till lägre produktivitet, särskilt på kort sikt.

Ledarskap och arbetshälsa

I ett expertutlåtande från Statens revisionsverk sägs det att sjukfrånvaron bland statlig personal var 10 dagar per årsverke 2007 och ökade med 1,1 dag jämfört med 2006. År 2007 försvann 614 årsverken jämfört med 2006 och förlusten var 27,9 miljoner euro räknat enligt ett genomsnittspris per årsverke. Till följd av produktivitetssåtgärderna minskade årsverkerna inom staten med 753 i fjol. Förlusten av årsverken till följd av ökad sjukfrånvaro är nästan lika stor som personalminskningen genom produktivitetssåtgärder.

Revisionsutskottet förutsätter att uppföljningen av personalnedskärningarna genom produktivhetsprogrammet i fortsättningen bedöms i ett totalekonomiskt perspektiv och att också förändringar i sjukfrånvaron läggs fram. Dessutom spelar gott ledarskap och personalens arbetshälsa en roll med tanke på produktivhetsprogrammet.

Arbetskydd och svart ekonomi

Europeiska unionen har antagit gemenskapens arbetsmiljöstrategi 2007—2012 (Työn laadun ja tuottavuuden parantaminen: yhteisön työterveys- ja työturvallisuusstrategia vuosiksi 2007—2012. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 2007) där målet är att arbetsolycksfallen ska minska med 25 % fram till 2012. Insatser för att förbättra säkerhet och hälsa i arbetet spelar en viktig roll för att arbetskraften ska räcka till och människor arbeta kvar längre.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser det framöver är nödvändigt att avsätta tillräckligt stora anslag för arbetskyddsinspektioner för att det ska gå att effektivt förebygga svart ekonomi och osund konkurrens. Resurserna bör särskilt sättas in på att åtgärda det värsta fuskets och de största missförhållandena.

Planerna på att rikta in produktivhetsprogrammet i så här stor skala på arbetskyddsdistrikten kan äventyra målen med arbetskyddet och kan svårligen anpassas till de beslut som riksdagen har fattat på senare år, menar utskottet. Arbetskyddsdistrikten kan inte öka sin produktivitet i någon nämnvärd grad genom de åtgärder som föreslås i programmet, till exem-

pel automatisering eller elektronisk behandling, eftersom tillsynen över arbetarskyddet i hög grad går ut på att inspektörer gör besök på plats.

Revisionsutskottet anser att arbetarskydd och bekämpning av svart ekonomi är bra exempel på situationer där totalekonomiska faktorer som samhällsekonomi och statens skatteinkomster inte har vägts in när planer för personalneddragningar inom arbetarskyddet har lagts upp.

FoU-anslag och utläggning

Ökningen av FoU-anslag inverkar inte på nedskärningarna i antalet årsverken, men lika många måste bort någon annanstans om pengarna används till att nyanställa. Detta kommer särskilt väl fram när Tekes och Statens tekniska forskningscentral får mer anslag inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde. Detsamma gäller utrikesministeriets anslag för utvecklingssamarbete som är bundna till bnp. När bnp växer, ökar anslagen. Utrikesministeriet har visserligen fått tillstånd till 48 nyanställningar inom förvaltningen av utvecklingssamarbete 2006—2011.

Vissa ämbetsverk kan få en del av sina inkomster genom försäljning av varor och tjänster. För dem innebär årsverkesmålen att större efterfrågan inte ger fler årsverken. Ett exempel är Lantmäteriverket som också tillhandahåller tjänster på den privata marknaden. På grund av sina årsverkesmål kan Lantmäteriverket inte möta en ökande efterfrågan utan att personalen skärs ner någon annanstans.

Revisionsutskottet understryker att konsekvenserna av produktivetsprogrammet för ökningen av FoU-anslagen och utläggningar strider mot rationell ekonomisk verksamhet och försämrar utbudet på tjänster.

Servicecentralerna

Enligt halvtidsrapporten kommer produktivetsmålen för servicecentralerna inte att kunna uppnås på kort sikt; i stället bedömer företrädare för förvaltningsområdena att produktivetsutvecklingen kommer att vara negativ. Detta trots att produktivetsfördelarna på längre sikt förväntas bli verklighet. På de flesta ämbetsverk flytta-

de personal inte över till servicecentralerna i den omfattning som det var tänkt.

För en del ämbetsverk har överföringen till servicecentraler inneburit försämrad kvalitet. En del av de uppgifter som skulle flyttas blev kvar och andra som redan tidigare hade centraliserats eller hade lagts ut togs tillbaka. Dessutom underskattade man IT-problemen i samband med flyttningarna.

Kostnads- och prissättningsprinciperna vid servicecentralerna är fortfarande en aning diffusa. De stigande kostnaderna har kommit som en överraskning för många förvaltningsområden. För en del har det blivit dyrare att anlita servicecentral än att fortsätta enligt det gamla systemet. Kunderna har ingen uppfattning om hur effektiva olika servicecentraler är eftersom det inte finns några kvalitetsindikatorer.

Det är viktigt att kvalitetsprojektet följer upp och öppet avrapporterar alla faktorer och situationer som har resulterat i lägre produktivitet, menar revisionsutskottet. Det finns ingen anledning att tro att servicecentralerna automatiskt skapar ökad produktivitet, om det inte går att visa varför produktiviteten har ökat.

Kvalitet och effektivitet

I ett tidigare betänkande (ReUB 1/2007 rd) framhöll utskottet att produktivetsprogrammet måste ges större bredd och inkludera kvalitetsfaktorer och samhällseffektivitet. Också dessa måste följas upp och utvärderas i betydligt större omfattning och i ett bredare perspektiv än vad som görs i programmet. Offentliga tjänster är kollektiva och genererar nytta för hela det finländska samhället. Därför är det viktigt att lägga upp tydliga mål för samhällseffektiviteten och utvärdera den kollektiva effekten och nyttan.

Vidare ville revisionsutskottet att ämbetsverkens servicekapacitet och verksamhetens effektivitet skulle beaktas i genomförandet av produktivetsprogrammet.

I en utvärdering av kommun- och servicestrukturreformen framhåller Stenvall m.fl (PARAS alussa, valtiovarainministeriön julkaisu 17/2008) att det kan vara mycket inkonsekvent för kommunerna att samtidigt satsa på produkti-

vitet och tillgång. Produktivitet kan innebära att centralisera och dra in tjänster och leda till sämre service i periferin i stora kommuner.

Revisionsverket ser med stor oro på att produktivhetsprogrammet utesluter utvärdering av effekter och kvalitet i verksamheter och tjänster trots att utskottet redan tidigare har kommit med ett tydligt ställningstagande om detta. Just nu är det betecknande för programmet att det inte ens går att bedöma produktiviteten för att det inte existerar någon uppföljning och för att nyckeltal för det ekonomiska utfallet inte tillämpas. Utskottet kräver att produktiviteten i fortsättningsen bedöms utifrån verksamheternas effektivitet och kvalitet. Då gäller det också att beakta att tillgången till tjänster ingår i tjänsternas effektivitet och kvalitet.

Ett av de viktiga målen med produktivhetsprogrammet är ju att arbetskraft ska friställas för att kunna användas inom privat sektor när åldersklasserna blir mindre. Revisionsutskottet anser att målen med produktivhetsprogrammet är godtagbara och i sig nödvändiga.

Regionala konsekvenser av omorganiseringen inom försvarsförvaltningen

De senaste decennierna har mycket omfattande omstruktureringar genomförts inom försvarsministeriets förvaltningsområde. Arbetet med att omorganisera försvarsförvaltningen och skapa balans i ekonomin har i stor utsträckning utgått från regeringens säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser, strategidokument och rambeslut om statsfinanserna. Funktioner har omlokaliseras utifrån statsrådets regionaliseringsprojekt. Det territoriella försvaret är utgångspunkten för utvecklingsinsatserna inom det militära försvaret och det förbättras fortlöpande med hänsyn till omvärldsförändringar, försvarets uppgifter och befintliga resurser.

Försvarsministeriet kommer med en grov bedömning om att det sedan början av 1990-talet har gjorts omorganiseringar på 50–60 orter med regionala eller lokala konsekvenser (till exempel att enheter har dragits in, flyttats eller minskats). Enligt bokslutsberättelsen har de regiona-

la besluten om den stora omstruktureringen av försvaret redan tagits, och inga garnisoner behöver för tillfället dras in. Däremot kräver statens produktivhetsprogram fortsatt neddragning av antalet anställda. Här bör det noteras att försvarsutskottet i sitt utlåtande om ramarna för statsfinanserna 2009–2012 (FsUU 2/2008 rd) uttrycker sin oro för att en neddragning av personalen i överensstämmelse med produktivhetsprogrammet kommer att äventyra försvarets lagstadgade uppgifter och dessutom inte ger de besparingar som eftersträvas med programmet.

Försvarsförvaltningen har på flera olika sätt försökt lindra de negativa regionala konsekvenserna av omorganiseringarna. Till exempel 2005 tillsattes tre regionala arbetsgrupper för att minimera de negativa konsekvenserna av de omstruktureringar och omorganiseringar som gjordes på grundval av den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2004. Arbetsgrupperna fanns i S:t Michel (indragning av Savolax Brigad), Tusby (indragning av Helsingfors luftvärnsregemente) och Korpo/Dragsfjärds skärgårdsområde (indragning av Åbo Kustsektion). Enligt försvarsministeriet har försvarsförvaltningen tillämpat ett samlat grepp på förändringarna. Följaktligen har indragningarna gjorts med största möjliga hänsyn till de omfattande och sammansatta konsekvenserna för personalen, ekonomin, kulturen och förenings- och organisationsverksamheten både på lokal och regional nivå.

År 2007 kartlade en utomstående utvärderare (Net Effect Oy) på uppdrag av försvarsministeriet konsekvenserna av att Hangö kustsektion och Vammala vapendepå lades ner. Nedläggningarna grundade sig på riktlinjerna i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen från 2001 och genomfördes 2002 respektive 2003.

Enligt utvärderaren har nedläggningarna flera betydande konsekvenser som på sikt också kan ha positiva effekter. De långsiktiga negativa effekterna drabbar framför allt miljön och markanvändningen till följd av nedsmutsningen av marken och av att en del verksamhet blir kvar. Däremot visade sig de direkta konsekvenserna för ekonomin och sysselsättningen både i Vam-

mala och Hangö vara kortvariga och sammantaget sett obetydliga. Det bör trots allt noteras att konsekvenserna av nedläggningarna och konsekvensernas omfattning är beroende av till exempel närings- och befolkningsstrukturen på orten och därför kan variera stort från region till region.

Utifrån resultaten av utvärderingen kan man säga att det fortfarande finns rum för förbättringar när det gäller att planera, förutse och genomföra omorganiseringar inom försvaret. De viktigaste förbättringsförslagen gällde större öppenhet i beredning och beslut kring omorganiseringar och nedläggningar, men också att det behövs ett större mått av långsiktig planering. Nedläggningar måste planeras i ett samlat perspektiv och det gäller också informationen. Försvarsförvaltningen bör bland annat bli bättre på att planera investeringar i byggnader och markområden och allt detta bör integreras bättre i en övergripande och långsiktig planering av verksamheten. Utvärderingen ger vid handen att de senaste årens investeringar på nedläggningsorterna inte har varit helt ändamålsenliga. Dessutom skulle det vara viktigt att fundera på vad fastigheterna ska användas till framöver och göra det redan när nedläggningarna börjar planeras. Andra utvecklingsförslag som lades fram gällde till exempel jobb för personalen, större hänsyn till fördelar och nackdelar för kommunerna, mindre miljörisiker och mer uppföljning och utvärdering av vilka konsekvenser nedläggningarna har.

Enligt försvarsministeriet är man inom försvarsförvaltningen medveten om de brister som förekommit vid nedläggningarna. Ministeriet påpekar att utvärderingen av de regionala konsekvenserna av att Hangö kustsektion och Vammala vapendepå lades ner är ett bevis på att förvaltningsområdet har en positiv inställning till förbättringar som görs på egen hand och till en kritisk granskning av läget. Försvarsförvaltningens agerande när omorganiseringarna genomfördes bör enligt ministeriet sättas i relation till förvaltningens befintliga resurser och tidsplanen för omstruktureringarna, eftersom dessa faktorer inte nödvändigtvis tillåter att ändringarna planeras och genomförs på ett optimalt sätt. Ministe-

riet menar att till exempel nedläggningarna i Uleåborg 1998 (Pohjan prikaati) Vasa 1998 (Vasa kustsektion), Ylämylly 1996 (Pohjois-Karjalan prikaati) och Orivesi 2003 (Orivesi vapendepå) utföll väl.

Försvarsministeriet uppger att försvarsförvaltningen satsar på att förbättra sin hantering av förändringar för att bli bättre på att förutse hur omstruktureringar och anknytande åtgärder ska planeras och genomföras. De rekommenderade utvecklingsåtgärderna beaktas i en utvärderingsrapport från 2007. Dessutom avser man att förebygga de negativa konsekvenserna av omstruktureringar inom fyra prioriterade områden, nämligen kommunikation, planering av investeringar, miljö och uppföljning av konsekvenserna. Informationen och kommunikationen på lokal och regional nivå ska effektiviseras och därmed också informationen och tillgången till information om omstruktureringar. Vidare ska investeringarna planeras bättre för att onödiga investeringar ska kunna undvikas. Dessutom ska planeringen integreras bättre i den övergripande utvecklingen av förvaltningsområdet. Miljöfrågor ska få större uppmärksamhet och det ska satsas mera på att ta fram nya användningsmöjligheter för de markområden och fastigheter som blir lediga. För det ändamålet ska försvarsförvaltningen ha ett närmare samarbete med de lokala och regionala myndigheterna. Uppföljningen av konsekvenserna ska också förbättras, till exempel genom att varje enhet som står inför nedläggning sammanställer en nedläggningsrapport. De frågor som tas upp i rapporten ska sedan bli anvisningar för hela förvaltningsområdet.

Riksdagen har redan tidigare i flera sammanhang påpekat behovet av bättre planering och genomförande vid omstruktureringar inom försvarsförvaltningen (bl.a. FsUU 5/2005 rd, FiUB 44/2002 rd). Också statsrevisorerna kritiserade omorganiseringarna i sina berättelser för 1997 respektive 2001. Kritiken gällde bland annat den kortsiktiga planeringen, de oändamålsenliga investeringarna i enheter som ska läggas ner och bristerna i utredningen av de totalekonomiska konsekvenserna.

Revisionsutskottet anser det viktigt att enskilda omorganiseringar lika väl som större omstruktureringar inom försvaret grundar sig på långsiktig planering och grundlig utvärdering av de samlade statsfinansiella konsekvenserna. Av allt att döma krävs det på många punkter bättre planering och genomförande av omorganiseringar inom försvaret.

Infrastrukturen för järnvägstransporter och samhällsekonomin

I sitt betänkande om statens bokslutsberättelse för 2006 (ReUB 1/2007 rd) fäste revisionsutskottet uppmärksamhet vid beskrivningen av trafikinfrastrukturen i berättelsen. I textavsnitten beskrevs huvudsakligen positiva faktorer och indikatorer som motsvarat målen. Texterna stödde inte i alla delar informationen i tabellerna. Utskottet noterar med tillfredsställelse att bokslutsberättelsen för 2007 redogör för trafikinfrastrukturen ur fler synvinklar och för mål som inte nåtts och varför. Tabellen över bannätets servicenivå och operativa effektivitet är kompletterad med nya mål och mätare, vilket gör den mer informativ. Dessutom är texten och tabellerna bättre sammankopplade. Avsnittet om trafikinfrastrukturen har förbättrats på ett bra sätt, anser utskottet.

Finansieringen av banunderhållet

Statens revisionsverk har publicerat en revisionsberättelse (159/2008) om underhållet av bannätet. Revisionsresultatet var att det är svårt att ge ett entydigt svar på frågan om målen för underhållet av bannätet har uppnåtts. Riksdagen och kommunikationsministeriet har inte haft någon större roll i att styra järnvägstrafiken och bannätet, eftersom det i praktiken främst är Banförvaltningscentralen som fattar besluten om det exaktare innehållet i och målsättningarna för underhållet av bannätet. Den information som riksdagen fått har varit bristfällig, också när det gällt stora förändringar i målsättningen. Revisionsverkets ståndpunkt var att riksdagen i allt väsentligt och tydligare ska besluta om underhållet

av bannätet och de avgöranden som inverkar på det för att kunna utöva en genuin styrande makt.

Enligt uppgift är det ett stort problem att banunderhållet inte är tillräckligt långsiktigt. Finansieringen av bastrafikledshållningen har redan länge varit underdimensionerad och har därför årligen måst kompletteras genom tilläggsbudgetar. Också finansutskottet och kommunikationsutskottet har ständigt påtalat detta under valperioden 2003—2006. Frågan har åter varit aktuell vid behandlingen av statsrådets redogörelse om ramarna för statsfinanserna 2009—2012 (FiUB 9/2008 rd och KoUU 6/2008 rd) och statsrådets trafikpolitiska redogörelse (FiUU 5/2008 rd).

Tilläggsbudgetfinansieringen är orsak till kortsiktigheten och medför många slags problem. Man blir tvungen att avbryta projekt när man inte vet om det kommer att avdelas pengar för dem i tilläggsbudgetarna. Avbrotten gör att projekten drar ut på tiden och det får i sin tur negativa konsekvenser för tågtrafiken. Den osäkra finansieringen har betytt dubbla utgifter i och med att man först gjort reparationer på någon punkt och sedan byggt om eller förnyat alltsammans. Förmånligast blir det att slutföra projekten med en gång. Ofta har tilläggsfinansiering beviljats först i slutet av året efter det att den egentliga byggsäsongen redan tagit slut eller vid en tidpunkt då arbetet redan borde ha startat. Projekten måste också konkurrensutsättas och det tar tid och kan skjuta fram starten på arbetet med flera månader.

Statens revisionsverk har behandlat budgeteringsförfarandet i sin revisionsberättelse och menar att den kontinuerligt upprepade årliga höjningen av finansieringen av basbanhållningen genom tilläggsanslag under årets lopp inte är det bästa möjliga sättet att lägga upp ett årligt arbetsschema och genomföra ett projekt effektivt. Dessutom blir planeringen lidande eftersom arbeten på bannätet måste planeras ungefär två år innan de genomförs. Planeringen försvåras av att det inte är säkert hur stora anslagen slutligen kommer att vara.

I en rapport om utveckling av finansieringen av trafikinvesteringar (Kommunikationsministe-

riets publikationer 72/2007) sägs det att den viktigaste trafikpolitiska reformen är att göra beslutsprocessen mer långsiktig. Dagens kortsiktiga, osammanhängande beslutsprocess ger upphov till stora onödiga kostnader utan motsvarande nytta för planering och genomförande. Det är alltså fråga om direkt slöseri med skattemedel. I sin trafikpolitiska redogörelse ställer regeringen upp en långsiktigare trafikpolitik som ett viktigt mål.

Järnvägstrafiken och klimatförändringen

Trafiken genererar stora utsläpp av växthusgas som bidrar till klimatförändringen. Den viktigaste växthusgasen är koldioxid. Största delen av koldioxidutsläppen kommer från vägtrafiken. Enligt en rapport inom ramen för kommunikationsministeriets miljöprogram (Kommunikationsministeriets publikationer 26/2007) har personbilstrafiken ökat betydligt på 2000-talet medan kollektivtrafiken och gång- och cykeltrafiken proportionellt sett har minskat. Den totala transportvolymen var ca 41 miljarder tonkilometer 2005. Andelen vägtransporter var 29 miljarder, järnvägstransporter 10 miljarder, sjötransporter 2,6 miljarder och flottning 0,3 miljarder tonkilometer. Samma år uppgick persontrafiken till ca 75,2 miljarder personkilometer, varav 93 % inom vägtrafik och ca 5 % inom järnvägstrafik.

I Europeiska kommissionens klimat- och energipaketet från den 23 januari 2008 är målet för Finland att reducera koldioxidutsläppen med 16 % från nivån 2005 fram till 2020. Det betyder att koldioxidutsläppen från trafiken får vara högst 10,9 miljoner ton 2020. Med dagens ökande trafik kommer de att vara ca 13,9 miljoner ton.

De viktigaste metoderna för att reducera koldioxidutsläppen från trafiken är att påverka trafikvolymen, de olika trafikformernas relativa andel och bränsleförbrukningen. Utsläppen från järnvägstrafiken är betydligt mindre än utsläppen från vägtrafiken och också sjö- och lufttrafiken. En annan fördel med järnvägstrafik är att energiförbrukningen är låg. Om ca 10 % av transportarbetet flyttades över på järnvägarna, skulle koldioxidutsläppen från transporter minska med ca 8—9 %. För att reducera de samman-

tagna utsläppen från trafiken måste fördelningen mellan olika färdmedel ändras så att andelen järnvägstrafik ökar. Detta förutsätter att järnvägstrafikens konkurrenskraft förbättras, vilket betyder att persontrafiken måste bli punktlig och snabb, godstransporterna löpa och axeltrycket på banorna höjas.

De olika trafikformerna bildar tillsammans ett system som betjänar samhället på många olika sätt. För att systemet ska fungera måste alla slags trafikleder fungera och få underhåll. För t.ex. virkesförsörjningen behövs det ett nätverk av vägar, järnvägar och vattenleder som är i gott skick och fungerar ihop.

Revisionsutskottet oroar sig för trenden mot minskad kollektivtrafik och gång- och cykeltrafik och ökad personbilstrafik. Med tanke på klimatförändringen bör utvecklingen nämligen vara den motsatta. Jämfört med andra trafikformer är tågtrafiken överlägset utsläppsnålast och därför är det viktigt att höja dess andel, både inom persontrafik och godstransport. Utskottet poängterar att bannätet måste hållas i tillbörligt skick för att järnvägstrafiken ska vara konkurrenskraftig. Det i sin tur kräver tillräckliga underhållsanslag och långsiktig verksamhet. Med tanke på arbetsplaneringen och effektiviteten är det varken lämpligt eller ekonomiskt rationellt att bevilja finansiering i tilläggsbudgetar. Utskottet önskar att anslagen för basbanhållning i statsbudgeten för 2009 är så stora att det inte behövs några tilläggsbudgetar under årets lopp. Dessutom vill utskottet att anslagen för underhåll och investeringar i trafikinfrastruktur skiljs tydligare åt så som finansutskottet redan flera gånger föreslagit.

Stöd till och tillsyn över jordbruket

Utskottets tidigare ståndpunkt

Revisionsutskottet har behandlat frågan i större omfattning i sitt utlåtande (ReUU 2/2008 rd) om Europeiska revisionsrättens årsrapport för 2006.

Utskottet har kännedom om att den komplexa administrationen och tillsynen över jordbruksstöden har fått oskäligen följder för odlarnas rättsäkerhet och näring. Jord- och skogsbruksut-

skottet har i flera sammanhang (t.ex. i JsUU 4/2004 rd) pekat på behovet av att förenkla kontrollen och minska byråkratin kring tillsynen över stöden till jordbrukarna. I synnerhet direktstöden bör vara sådana att jordbrukarna inte utsätts för oskäligen stora förluster på grund av krav som är svåra att övervaka.

Jord- och skogsbruksministeriet har kallat in utredningsman Kaj Suomela för att se på hur jordbruksstöden och tillsynen över dem kan förenklas i Finland (rapport den 21 december 2007). Målet har varit att minska jordbruksbyråkratin genom att förenkla stöd- och tillsynssystemet. I sin rapport kommer Suomela med bra iakttagelser och förbättringsförslag. Den finländska jordbruksbyråkratin beror till stor del på att lagstiftningen är komplicerad och författningarna många. De tjocka stödguiderna är enligt Suomela ett mycket konkret bevis på hur komplext systemet är hos oss. I Finland har Ansökningsguide 2008 170 sidor medan t.ex. fjolårets motsvarande guide i Danmark hade 78 sidor. Det har redan i många år varit möjligt att söka stöd elektroniskt i de flesta medlemsländerna. Om vi vill förbättra ansökningsprocessen märkbart måste också vi införa elektronisk ansökan. Utredningsmannen uppskattar att kommunerna har ca 500 heltidsanställda som handlägger stödansökningar. I en grov bedömning får finländska odlare betala sammanlagt 70—100 miljoner euro per år på grund av stöd- och övervakningssystemet.

Förenkling av systemet

Enligt sakkunniga har också EU kommit till insikt om den ständigt ökande byråkratin. Kommissionen har nu som mål att minska lagstiftningen och byråkratin med 25 % fram till 2012. Varje generaldirektorat ska visa upp en egen förenklingsplan och rapportera årligen. Förenklingsarbetet i EU har delats upp i teknisk och politisk förenkling.

I Finland räknar vi fortfarande inte ut de administrativa kostnaderna för odlarna på grund av stöd- och tillsynssystemet, till skillnad från t.ex. Sverige, Danmark och England.

Tillsynsuppgifterna i vår jordbruksförvaltning sysselsätter i dag uppskattningsvis drygt 1 000 personer på olika håll och enligt en försiktig beräkning uppgår de administrativa kostnaderna till ca 35—40 miljoner euro per år.

De största funktionella problemen

Arealkontroller. De ändringar som år efter år görs i godkända arealer irriterar och frustrerar odlarna. När man vet att åkerskiftena är lika stora år efter år kan arealen efter mätningarna lämpligen avtalas permanent eller åtminstone för en lite längre tid.

Också tillsynen förenklas betydligt om arealerna inte längre anges med två decimalers noggrannhet. Om t.ex. de arealer som godkänts i år avrundas till en decimal enligt normala avrundningsregler, förändras totalarealen i Finland ändå bara försumbart lite. Exaktheten i fråga om areal medför oskäligt mycket extra besvär t.ex. när kartor ska digitaliseras och förändringen bara är en ar. Men EU-reglerna kräver absolut 0,01 hektars noggrannhet och förändringen måste ske på EU-nivå.

Utbetalningar. Utbetalningsförbud påverkar gårdarnas inkomster och utgifter i avsevärd grad och kan rentav bli ödesdigra för en del gårdar. Problemen uppstår oftast vid arealkontroller. Minsta lilla "fel" i mätningen gör att arealen kan komma att ändras och då kan det bli förbjudet att betala ut stöd till hela gården.

Den ekonomiska planeringen på gårdar som utsatts för utbetalningsförbud har blivit lidande i viss grad när behandlingen dragit ut på tiden. Oftast löser man problemen genom tillfälliga lån, men det är inte önskvärt på sikt. Det ger upphov till frustration på gårdarna, i synnerhet om den brist som upptäckts vid kontrollen är liten men ändå leder till utbetalningsförbud. Det har gjorts försök att lösa problemet genom ett avbetalningssystem fastän gården står under tillsyn. Men EU fordrar att kontrollerna på gården är gjorda före utbetalningen. Det föreslås en ändring på EU-nivå.

Förbättringsförslag

Suomela lade fram 22 genomförbara förbättringsförslag. Den största direkta inbesparingen kan uppnås genom att systemen utvecklas. En enda inbesparad dag per odlare skulle spara minst 7,8 miljoner euro. För att byråkratin ska minska betydligt krävs det stora ändringar i systemen och de lagar som reglerar dem. Genom att förbättra vår egen lagstiftning kan vi sänka utgifterna med högst 10 %. Men största delen av lagstiftningen om stödsystemen finns på EU-nivå och därför måste förändringarna ske i EU. Följaktligen kommer många av förbättringsförslagen i utredningen att föreläggas EU.

Revisionsutskottet ser positivt på utredningen eftersom den är den första i sitt slag i EU och utredningsarbetet har presenterats i EU. Med tanke på produktiviteten i odlarnas arbete är det förnuftigt att gallra ut onödigt pappersarbete och detaljerade bestämmelser som inte har betydelse för stöd och produktion, såsom 0,01 hektars noggrannhet i arealkontrollen. Odlarnas arbetsinsatser måste gå till jordbruksproduktionen. En lättare byråkrati kan också förbättra odlarnas arbetsliv.

Förslag till beslut

Revisionsutskottet föreslår

att riksdagen godkänner följande ställningstagande på grund av berättelserna:

1. Riksdagen förutsätter att regeringen ytterligare tidigarelägger överlämnandet

av bokslutsberättelsen till riksdagen och vidtar de åtgärder som behövs för att undanröja legislativa hinder.

2. Riksdagen förutsätter att regeringen på tillbörligt sätt beaktar de åtgärder som noteras i betänkandet med anledning av budgetuttalandena.

3. Riksdagen förutsätter att regeringen för att öka effektiviteten i statens informationsförvaltning bereder behövlig lagstiftning om finansministeriets behörighet i fråga om styrningen och andra behövliga frågor.

4. Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att rätta till bristerna i och problemen med den elektroniska identifieringen och myndigheternas certifikattjänster och att regeringen lägger fram förslag till legislativa lösningar och andra behövliga åtgärder.

5. Riksdagen förutsätter att produktivetsprogrammet genomförs enligt god förvaltningssed och öppet. I sina ramkalkyler bör regeringen uppge den faktiska produktivetsnyttan med åtgärderna och inte bara personalnedskärningar.

6. Riksdagen förutsätter att regeringen i nästa bokslutsberättelse rapporterar om de åtgärder som förutsätts i punkt 3—5.

Helsingfors den 10 juni 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Ahde /sd
vordf. Klaus Pentti /cent
medl. Pertti Hemmilä /saml
Marjaana Koskinen /sd
Erkki Pulliainen /gröna

Petri Salo /saml
Pekka Vilkuna /cent
Erkki Virtanen /vänst
Raimo Vistbacka /saf
ers. Timo Kaunisto /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm

utskottsråd Matti Salminen.