

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2009 rd

Statens bokslutsberättelse för 2008

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2008 och statens bokslutsberättelse

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 26 maj 2009 statens bokslutsberättelse för 2008 (B 11/2009 rd) och Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2008 och statens bokslutsberättelse (B 12/2009 rd) till revisionsutskottet för beredning.

Revisionsutskottet lämnar ett gemensamt utlåtande om ärendena.

Utlåtanden

Revisionsutskottet har bett finansutskottet om utlåtande i ärendet. Utlåtandet (FiUU 12/2009 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsrådets controller Soili Vasikainen, finanscontrollerfunktionen
- generaldirektör Tuomas Pöysti, överdirektör Marjatta Kimmonen, stabschef Marko Männikkö, överdirektör Jarmo Soukainen, ledande effektivitetsrevisor Heidi Silvennoinen och ledande effektivitetsrevisor Tomi Voutilainen, Statens revisionsverk, riksdagen
- understatssekreterare Juhani Turunen, överdirektör Silja Hiironniemi, IT-direktör Leena

Honka, projektchef Jaakko Kuusela, projektchef Janne Marttinen och konsultativ tjänsteman Hannele Savioja, finansministeriet

- omsorgsminister Paula Risikko, kanslichef Kari Välimäki och utvecklingschef Anne Kallio, social- och hälsovårdsministeriet
- finansråd Markku Tapio, statsrådets kansli, avdelningen för ägarstyrning
- polisinspektör Matti Rinne, inrikesministeriet
- lagman Eero Takkunen, Helsingfors tingsrätt
- utvecklingschef Erkki Aaltonen och dataadministrationschef Markku Kiiski, Folkpensionsanstalten
- utvecklingschef, docent Anna-Maija Lehto och statistikchef Olli Seppänen, Statistikcentralen
- verkställande direktör Kari Järvinen, Solidium Oy.

Samband med andra handlingar

Utskottet beslutade vid sitt möte den 28 maj 2009 att behandla ärende TRO 1/2009 rd Styrning av statens informationsförvaltning tillsammans med ärendena B 11/2009 rd, Statens bokslutsberättelse för 2008, och B 12/2009 rd, Statens revisionsverks särskilda berättelse om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2008 och statens bokslutsberättelse.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Berättelserna

Det är andra gången som riksdagen behandlar statens bokslutsberättelse och Statens revisionsverks särskilda berättelse om den under vårsessionen. Enligt 17 § 1 mom. i lagen om statsbudgeten ska regeringen för varje finansår före utgången av juni året därefter överlämna till riksdagen statens bokslutsberättelse så som den berättelse om skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av budgeten som föreskrivs i 46 § i grundlagen. Tidigare fördes responsdebatten först under höstsessionen. Det är angeläget, menar utskottet, att riksdagen har möjlighet att utifrån bokslutsinformationen styra beredningen av följande års budget.

I enlighet med 17 § 2 mom. i samma lag tas i bokslutsberättelsen in 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 verksamheten inom ministeriernas ansvarsområden. Dessutom tas i bokslutsberättelsen in resultat- och balansräkningarna för statliga affärsverk samt intäkts- och kostnadskalkylerna eller resultat- och balansräkningarna för statliga fonder utanför budgeten plus uppgifter om de viktigaste omständigheterna med tanke på affärsverkens och fondernas verksamhet, ekonomi och resultat samt utvecklingen av dessa.

Bokslutsberättelsen (del I—III) omfattar inte mindre än 639 sidor. Men den har fått en ny layout som gör den lättare att läsa. I del I tas upp vilket samhälleligt genomslag statsfinanserna och regeringens agerande fått. Där finns också regeringens svar med anledning av riksdagens budgettuttalanden, revisionsanmärkningsberät-

telsen och ett utlåtande från kontrollern vid statsrådet om huruvida uppgifterna i bokslutsberättelsen är riktiga och tillräckliga. I del II ingår redogörelser för resultaten inom ministeriernas ansvarsområden och i del III, som utgör ett separat band, bokslutskalkylerna.

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

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2008 och statens bokslutsberättelse är i sin tur en granskningsrapport från en utomstående revisor som granskar om uppgifterna i regeringens statsfinansiella berättelse är riktiga och tillräckliga. Den omfattar 56 sidor. I överensstämmelse med god förvaltningssed har riksdagen också tillgång till berättelsen från den utomstående revisorn när den behandlar bokslutsberättelsen.

De viktigaste iakttagelserna och utvecklingsbehoven

Utskottet lade i sina betänkanden om statens bokslutsberättelse för 2006 respektive 2007 (ReUB 1/2007 rd, ReUB 1/2008 rd) en lång rad förbättringsförslag i fråga om bokslutsberättelsen. Förslagen gällde bl.a. en tidigareläggning av berättelsen och utveckling av berättelseförfarandet, ramförfarandet i statsfinanserna och rapporteringen om finanspolitiken, ett tydligare samband mellan mål och anslag, en mer kritisk bedömning av de samhälleliga effekterna och måluppfyllelsen samt kvaliteten och djupet på behandlingen av temafrågor. Utskottets iakttagelser gäller delvis frågor som det tagit upp tidigare men som fortfarande inte är som de ska.

Tidigareläggning av bokslutsberättelsen

Här kommenterar utskottet revisionsanmärkningsberättelsens bemötande i fråga om punkt 1 i riksdagens skrivelse RSk 11/2008 rd. Riksdagen förutsatte att regeringen ytterligare tidigarelägger överlämnandet av bokslutsberättelsen till riksdagen och vidtar de åtgärder som behövs för att undanröja lagstiftningsrelaterade hinder. Bokslutsberättelsen anmälades i år ha inkommit den 19 maj och remissdebatten om berättelsen fördes den 26 maj. I fjol fördes remissdebatten den 29 maj. Såväl i fjol som i år började utskottet preliminärt behandla berättelsen i början av maj.

Från regeringshåll har det meddelats att texterna är klara för leverans till översättarna i början av april och att översättarnas tidsschema är ytterst stramt. Bara mycket erfarna översättare som behärskar terminologin inom statsförvaltningen och dess förvaltningsområden klarar av att översätta en så lång och avancerad text med samhälleliga effekter som denna. I år stramades tidsplanen åt ytterligare med en vecka. Regeringen menar att det helt enkelt inte går att knappa in på översättningstiden ytterligare utan att man nu står vid vägs ände. Regeringen anser att översättningsarbetet måste tidigareläggas så att översättarna får två månader på sig att klara jobbet. Ett alternativ är att ministerierna åläggs att lämna in bokslutstexterna samtidigt med sina bokslut före den 15 februari.

Revisionsutskottet anser det ytterst viktigt att regeringen lämnar bokslutsberättelsen till riksdagen en månad tidigare än nu. På det viset kan riksdagen behandla detta budgetuppföljningsdokument på behörigt sätt. Den preliminära behandlingen som utskottet gått in för kan inte vara en permanent lösning.

Utskottet kommer att bevaka hur omläggningen av berättelseförfarandet (åtgärdsberättelsen och bokslutsberättelsen) framskrider inom statsrådet.

Uppgifter om samhälleliga effekter och kritisk bedömning

Controllern vid statsrådet konstaterar i sitt utlåtande att målen för de samhälleliga effekterna

mycket tydligare bör läggas upp med hänsyn dels till att måluppfyllelsen måste kunna följas upp, dels att förhållandet mellan åtgärder och resultaten måste gå att beskriva. Resultaten kan bli både tydligare och bättre om man mer specifikt koncentrerar sig på utvalda mål när budgeten läggs upp och bara redovisar resultaten för dem i bokslutsberättelsen med hjälp av relevanta indikatorer. Samtidigt kan sidantalet minskas, vilket utskottet anser vara önskvärt.

De samhälleliga effekterna bör med tillräcklig konsekvens anges i mål som har uppnåtts, mål som inte har uppnåtts, varför något mål inte uppnåtts och kostnaderna för åtgärder, framhåller revisionsutskottet. Utskottet tog nyss upp väghållningen som ett exempel. På sidan 321 i bokslutsberättelsen redogör kommunikationsministeriet för målen och måluppfyllelsen i fråga om väghållning och påpekar att broarna i dåligt skick överskrider målet men anger inte orsaken till det. Några sidor senare står det att antalet kilometer med överåriga skenor minskade mindre än vad som satts som mål men inte varför.

Regeringens och de enskilda ministeriernas effektivitetsmål har ofta beröringspunkter med ett flertal förvaltningsområden och flera ministerier. Följaktligen genereras resultaten i ett samspel mellan flera olika sektorer. För att få en bra och samlad bild är det angeläget att mål, finansiering och verksamhetsresultat bedöms i ett bredare, förvaltningsövergripande perspektiv när verksamheten rör flera olika förvaltningsområden. Det får dock inte minska de enskilda ministeriernas ansvar för att arbeta effektivt och med goda resultat inom sitt eget förvaltningsområde.

Ett av de viktigaste och största kraven på bokslutsrapporteringen är att den inte bara ska rapportera goda resultat utan också ge en rättvisande bild av brister. Bokslutsberättelsen innehåller enligt utskottets mening fortfarande alltför få kritiska bedömningar. Bara en del av ministerierna rapporterar de mål som inte nåtts eller som bjuder på vissa utmaningar eller har tydliga brister. Det är viktigt att måluppfyllelsen och resultaten granskas mer kritiskt, framhåller utskottet.

Teman svåra att nyttiggöra

Rapporteringen kring olika teman gör bokslutsberättelsen mer användbar. Det är ingen idé att varje år berätta allt om allting. Om man väljer tvärssektoriella teman och teman från olika förvaltningsområden där samhällspolitiskt och förvaltningarna centrala frågor dryftas, kommer stora ärendeblock i sinom tid att ha blivit bedömda.

Utskottet tittar nedan närmare på några teman. Revisionsverket ger i sin särskilda berättelse sin syn på sex specialteman och konstaterar att texterna mestadels är undermåliga och det utifrån dem inte går att bilda sig en samlad uppfattning om den samhälleliga genomslagskraften och hur den utvecklats. Den skyldighet och möjlighet ministerierna givits att i enlighet med riksdagens önskan genom särskilda teman lägga fram bredare och djupare information om de samhälleliga effekterna går enligt revisionsverket till spillo.

Utskottet anser att ministerierna nu måste vara särskilt noga med vilka särskilda teman de väljer att presentera i bokslutsberättelsen och fösta särskilt avseende vid infallsvinkeln och djupet.

Inte lätt för riksdagen att få en uppfattning om det statsfinansiella läget

Enligt kontrollern vid statsrådet utgör de uppgifter och bedömningar i bokslutsberättelsen som gäller tillståndet och riskerna i statsfinanserna och den offentliga ekonomin och bl.a. statens pensionsansvar och framförhållning inför det ökade pensionsansvaret ett komplement till den bild som statsbokslutet ger av statens ekonomiska ställning. Men det är svårt att bilda sig en systematisk uppfattning om hur statsfinanserna kommer att utvecklas i ett medellångt perspektiv. Kontrollern anser att större avseende måste fästas vid beskrivningen av statens ekonomiska ställning. Under sakkunnigutfrågningen framgick det också att man just nu håller på att ta fram nya modeller för balanshantering.

Revisionsverket hänvisar i sin särskilda berättelse till finansministeriets ekonomiska översikt från våren 2009 enligt vilken det 2008 bevilja-

des nya statsgarantier till ett belopp av 5,4 miljarder euro. I slutet av 2008 uppgick statens garantistock till 15,3 miljarder euro. I det nu aktuella bokslutet är summan av statsgarantierna plus borgen 3,8 miljarder euro. Skillnaden förklaras av att dessa åtaganden endast gäller statens budgetekonomi. De innefattar alltså inte t.ex. utanför statsbudgeten stående statliga fonders tillgångar och åtaganden eller statsbolagens tillgångar och åtaganden i den utsträckning dessa i ett bokslut enligt bokföringslagen ska konsolideras i koncernbokslutet. Inte heller statens pensionsansvar kan utläsas direkt i statens balansräkning. Enligt revisionsverket presenteras uppgifterna om statens ekonomiska ställning mycket knapphändigt genom balansvärden i statsbokslutet och dess noter.

Staten har elva fonder utanför budgeten fördelade på sex olika förvaltningsområden. Deras sammanlagda balansvärde var 25,6 miljarder euro. Utskottet menar att det är omöjligt för riksdagen att få en rättvisande bild av statens ekonomiska ställning och riskerna på denna punkt enbart utifrån bokslutsuppgifterna. Bokslutsberättelsen ger riksdagen just ingen information om fonderna och har fuskat bort möjligheten att närmare rapportera om fondernas verksamhet. Därmed är det svårt för riksdagen att bilda sig en uppfattning om förändringarna i den ekonomiska ställningen, särskilt i ett längre perspektiv. En analys av fonderna skulle passa bra in i bokslutsberättelsen.

Utskottet föreslår att regeringen vidtar åtgärder för att öka informationen till riksdagen om statens fondeekonomi i syfte att stärka riksdagens budgetmakt. Riksdagen behöver ha en samlad bild av hur det faktiskt förhåller sig med statens finanser. Det räcker inte bara med att titta på budgetekonomin för att få läget klart för sig.

Ramförfarandet i statsfinanserna och rapporteringen om finanspolitiken

Den rådande finanskrisen om något ska väl visa om förfarandet med statsfinansiella ramar fungerar eller inte, menar utskottet. I en situation som denna är det viktigare än någonsin förr att beslutsprocessen är öppen och faktaunderlaget till-

förlitligt. Enligt revisionsverkets särskilda berättelse iakttog man ramarna 2008 och även 2009 års budget och första tilläggsbudget håller sig inom dem. Beskattningsåtgärder har getts högsta prioritet bland stimulansinsatserna, vilket inte noteras i ramarna. Dessutom har utgifterna utanför ramarna ökat kraftigt.

De finanspolitiska besluten ska bygga på riktig och tillräcklig information och grunderna för dem ska vara adekvat dokumenterade. Detta väcker också frågan om vilken betydelse riksdagsbehandlingen av ramredogörelsen har och vilken roll riksdagen spelar när det gäller att styra och besluta om den ekonomiska politiken och finanspolitiken. Riksdagen har en grundlagsfäst rätt att få riktig och tillräcklig information om alternativ och grunder för finanspolitiska beslut. Faktaunderlaget för och beredningen av finanspolitiska beslut, resultaten och genomslaget i samhället hör också till den parlamentariska kontrollen av statsfinanserna.

Remredogörelsen föreläggs riksdagen i mitten av vårsessionen och behandlingen sker huvudsakligen i april. I början av maj överlämnas statens bokslut och bokslutsberättelse för det föregående budgetåret med relevant information om den statsfinansiella utvecklingen och riskerna. Budgetpropositionen lämnas till riksdagen i mitten av september och innehåller bl.a. beräkningar av de offentliga finansernas hållbarhet. Beräkningarna skulle i många stycken komma väl till pass också som bakgrundsinformation till ramarna för statsfinanserna.

Finansministeriets ekonomiska avdelning publicerar två gånger per år en ekonomisk översikt med en ingående analys av det samhällsekonomiska läget och utsikterna. Den översikt som ges ut på hösten utgör bilaga till budgetpropositionen. Våröversikten publiceras i samband med rambeslutet och innehåller faktamaterial om rambeslutet. Den utgör en motiveringspromemoria till de statsfinansiella ramarna men lämnas inte officiellt till riksdagen som en inläga i redogörelsen om rambeslutet.

Utskottet efterlyser beslut om när och i vilket förfarande noggrannare dokumentation såsom finansministeriets ekonomiska översikt lämpli-

gen kunde lämnas till riksdagen för kännedom och behandling.

Budgetuttalanden

Stödjande sig på utlåtandet från finansutskottet (FiUU 12/2009 rd — B 11/2009 rd) anser revisionsutskottet att de åtgärder enligt berättelsen som vidtagits till följd av följande uttalanden är tillräckliga eller att uttalandena i fråga annars inte längre tjänar något syfte:

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

Villkoren för personalen vid Försvarsförvaltningens byggverk

- RSk 44/2003 rd — RP 55/2003 rd, RP 145/2003 rd

Bättre handikappservice

- RSk 33/2004 rd — RP 151/2004 rd, RP 244/2004 rd, RP 255/2004 rd)

Användningen av avkastningen från penninglotterier och vadhållningsspel

Veterinärmedicinsk utbildning

- RSk 36/2005 rd — RP 119/2005 rd, RP 201/2005 rd

Handikappade och långtidssjuka barn

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

Uttalande 2: *Resurssituationen inom fångvårdsväsendet*

Uttalande 3: *Läkar- och räddningshelikopterverksamheten*

Uttalande 6: *Anvisande av ökade lagfästa statsandelar av allmänna budgetmedel*

Uttalande 8: *Samlad utvärdering av fördelningen och det totala behovet av årsverken vid teatrar, orkestrar och museer*

Uttalande 9: *Överföring av finansieringen av skogsmuseet Lusto*

Uttalande 13: *Övergripande reform av lagstiftningen om service till handikappade.*

Revisionsanmärkningsberättelsen

Utskottet behandlar regeringens berättelse om åtgärderna till följd av riksdagens anmärkningar under särskilda rubriker (tidigareläggning av

bokslutsberättelsen, informationsförvaltningens effektivitet, produktivhetsprogrammet).

Informationsförvaltningens effektivitet

Under denna rubrik kommenterar utskottet svaren i berättelsen till punkt 3 (ökad effektivitet i statens informationsförvaltning) och punkt 4 (åtgärdande av bristerna i och problemen med den elektroniska identifieringen och certifikattjänsterna) i riksdagens skrivelse RSk 11/2008 rd och punkt 2 (kompatibla datasystem inom den offentliga sektorn) i riksdagen skrivelse RSk 21/2008 rd.

Serviceinnovationer inom den offentliga sektorn

Förväntningarna på elektroniska tjänster och it-tekniken som förnyare av funktioner och rutiner inom den offentliga sektorn är stora. Regeringen har lagt målet högt, och med påskriften "it-samhälle" har exceptionellt många utvecklingsprojekt genomförts såväl på riksplånet som regionalt med hjälp av rejåla budgetbidrag. I många av projekten har offentliga åktörer haft en framtrådande roll såväl i projektplaneringen och beslutsfattandet som i själva genomförandet. På företagens lott har framför allt fallit de it-tekniska lösningarna och rollen som konsult.

I internationella jämförelser har vi tappat positioner och ligger inte längre i it-samhällets framkant. Finland gick ut med kraft och energi, men nu har den vitala nationella visionen fördunklats delvis beroende på att de högt uppskrivade förväntningarna kommit på skam. Resultaten svarar inte mot de förhoppningar och mål som stålles i början av 2000-talet. Utvecklingsarbetet har fragmenterats i udda, vanligen små projekt, som misslyckats med att introducera elektroniska tjänster i allmänt bruk. Också det faktum att utvecklarna varit teknikcentrerade utan känsla för användarnas behov, att samarbetet inte löpt friktionsfritt och att tron på den nya teknikens förändringskraft varit överdriven har gjort det svårt att nå upp till större mål.

Men vid sidan av de storstilade visionerna och målen har ett flertal utvecklingsprojekt med

mindre synlighet genomförts inom den offentliga sektorn. Mått enligt kundtillfredsställelse och användarsiffror har dessa trots allt enligt utskottet visat sig vara stora förnyelser och tjänsteinnovationer. Ett bra exempel är Folkpensionsanstaltens, skattemyndighetens, arbetskraftsförvaltningens, utbildningsmyndigheternas och bibliotekens välfrekventerade och välfungerande webbtjänster som hela tiden får fler och fler användare. I tekniskt hänseende har t.ex. det som gjorts på e-tjänstområdet sällan varit omvälvande eller radikalt. Snarare handlar det om små förbättringar som gör tjänsterna bättre och lättåtkomligare och tillåter medborgarna att sköta sina årenden hemifrån eller från jobbet, utan köande och oavsett öppettider.

Utvecklingsarbete av detta slag har enligt utskottet en tyngd och ett innovationsvärde som behöver uppmärksammas, för trots att slutresultatet ofta förefaller lätt och självklart måste ämbetsverkens arbetsprocesser i de flesta fall ses över radikalt och ett brett åktörssamarbete etableras innan e-tjänster kan tas i bruk.

Samarbete över förvaltnings- och kommungränser är A och O när man vill driva på utveckling och ibruktågning av it-baserade innovationer. Utvecklingsprojekten blir effektivare och överlappningar kan undvikas om projekten har en bra ledning och genomförs i samverkan, menar utskottet. E-tjänster som tas fram av offentliga åktörer i samarbete med privata åktörer bjuder på stora utmaningar, särskilt med hänsyn till att tjänsterna ska vara öppna och kunna utnyttjas i bred skala. Dessa utmaningar måste tas på större allvar än vad hittills varit fallet. Utskottet har tittat särskilt på hälso- och sjukvårdens datasystem och den genomgripande omlågningen av dem, såsom e-recept, patientarkiv och certifieringstjänster. Hålso- och sjukvårdens nationella datasystem ska enligt lagen vara klart att tas i bruk före den 1 april 2011. Bland de sakkunniga som utskottet hört går åsikterna i sär huruvida tidsplanen kommer att hålla eller inte.

Finland har varit väldigt dåligt på att öka medborgarinflytandet och erbjuda kundorienterade verksamhetsmodeller och tjänster. Den elektroniska röstning som justitieministeriet och

kommunerna tillsammans ordnade i samband med kommunalvalet hösten 2008 i Grankulla, Högfors och Vichtis är det mest omtalade försöket med e-delaktighet som genomförts på den senaste tiden. För teknikens vidkommande skaffades det elektroniska röstningssystemet och systemen för informationssäkerhet hos privata företag. Tanken var att e-röstningen skulle vara så användarvänlig och behändig som möjligt så att vem som helst klarar av den utan särskilda data-tekniska kunskaper.

Försöket ledde emellertid till problem och ett kontroversiellt slutresultat, klagomål och överklaganden från väljarna och nyval i försökskommunerna efter beslut av domstol. I försökskommunerna valde drygt hälften av väljarna att e-rösta och av kommentarerna att döma gick det lätt att rösta. Men när valresultatet var klart visade det sig att mer än 200 av de röster som avgetts elektroniskt (232 för att vara exakt) inte hade registrerats i systemet. Den sannolika orsaken tros vara att väljarna inte tryckte på OK-knappen innan de avlägsnade röstningskortet ur apparaten. Kritik har väckts mot att röstningsprogrammet inte hade testats ordentligt och av tillräckligt många på förhand (se Delegationen för sektorsforsknings publikationer 11/2009. Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatiotoiminta, s. 67—83).

Påskyndande av e-tjänster

I statsminister Matti Vanhanens andra regerings handlingsprogram för vardagens informations-samhälle och i det färskaste tillskottet, finansministeriets slutrapport om SADe-projektet, räknas i stort sett upp samma utvecklingsobjekt och problem som i början av 2000-talet. Rapporten kommer inte med några nya utspel eller lösningar när det gäller problemen med att utveckla statens it-verksamhet. Riktlinjerna för utveckling av statens it-verksamhet och utvecklingsobjekten har praktiskt taget varit desamma under hela 2000-talet.

I slutet av 2001 kom statsminister Paavo Lipponens andra regering ut med ett handlingsprogram för elektronisk ärendehantering inom den offentliga sektorn 2002—2003. Där konstatera-

des det att utvecklingen av it-samhället inom den offentliga sektorn och styrningen av den har framskridit på bred front men långsamt, och att de största problemen varit att det brister i ledarskapet, att det finns ett överutbud av konkurrerande visioner, att kopplingen mellan politiken och de praktiska projekten inte är tillräckligt stark, att samarbete och samordning saknas, att det haltar i uppföljningen av programmen, att strukturerna och rutinerna inom förvaltningen är rigida, att det brister i kompetensen, att det finns tekniska hinder och att datasystemen är inkompatibla.

Regeringens finanspolitiska ministerutskott godkände den 6 mars 2009 regeringens ställningstagande om påskyndande av e-tjänster och informationssamhällsutvecklingen. Utifrån ställningstagandet tillsatte finansministeriet den 14 april 2009 ett program för att påskynda elektronisk kommunikation och demokrati (SADe-projektet). Målet är att främja elektronisk ärendehantering så att det före 2013 ska vara möjligt för medborgarna och företagen att uträtta sina ärenden elektroniskt inom alla centrala serviceområden. Regeringens mål är verkligt ambitiöst och kräver mycket för att nås. För måluppfyllelse behövs under de närmaste åren investeringar av stora mått för den expertkonsultation som specifikationsarbetet kräver, för upphandling av program och för ibruktagnin.

Utskottet anser att det ställningstagande finanspolitiska ministerutskottet kom med den 6 mars 2009 är ett steg i rätt riktning. Enligt ställningstagandet kommer nämligen besluten om statens data- och IS-arkitektur att genom lagändringar föras över på finansministeriet. Ställningstagandet är en stark politisk manifestation genom vilken regeringen avser bemöta dels de ståndpunkter revisionsutskottet lagt fram och som riksdagen godkänt, dels de brister och problem som revisionsverket pekat på i sina revisionsberättelser. Det behövs såväl en yrkeskunig och målmedveten tjänstemannaledning som lagstiftning för att realisera ställningstagandena. Men förvaltningen behöver också tillräckligt med egna resurser och ett gediget kunnande för att ändringarna ska kunna genomföras och styr-

ningen handhas av någon annan än it-leverantörerna. I annat fall kan den politiska intentionen inte fullföljas. Omläggningen innebär en verkligt stor uppgift för finansministeriet, som svarar för statens it-verksamhet men också för styrningen av kommunerna.

E-identifiering

Arbetet med att ta fram tjänster för e-identifiering har pågått i över tio år. Tanken var ursprungligen att utveckla en gemensam och trygg lösning för e-identifiering för hela den offentliga sektorn. Förhoppningarna om att e-identifiering ska tas i bruk och spridas har grusats, och medborgarcertifikatet har inte blivit särskilt populärt som certifieringsmetod för den offentliga sektorns e-tjänster. Utvecklingsarbetet hade från första början ett starkt politiskt stöd och många regeringar nämnde arbetet i sina programdokument. Också handlingsprogrammet för vardagens informationssamhälle 2008—2011 innehåller målet om vidareutveckling av e-identifiering.

E-identifieringen har trots allt inte utgjort något hinder för att utveckla den elektroniska kommunikationen, eftersom merparten av e-tjänsterna inte kräver ett elektroniskt certifikat. Problemet har varit att man inom statsförvaltningen tagit fram överlappande identifieringstjänster. Riktlinjerna för hur de elektroniska identifieringstjänsterna ska byggas upp drogs redan 2001 i statsminister Paavo Lipponens andra regerings handlingsprogram för elektronisk ärendehantering. Utifrån det programmet har man inom den offentliga förvaltningen använt sig av Befolkningsregistercentralens medborgarcertifikat men också de nätbankskoder som bankerna tillhandahåller. Tack vare riktlinjerna har den offentliga sektorn kunna ta fram interaktiva e-tjänster som ökat till att numera omfatta flera miljoner transaktioner per år hos FPA, skattemyndigheten och arbetsförvaltningen.

E-identifiering av fysiska personer har inte stoppat utvecklingen av e-tjänster. Däremot har avsaknaden av hållbara och allmänna metoder för e-legitimation av företag och sammanslutningar bromsat upp och förhindrat arbetet att ta fram e-tjänster för dessa. Ända sedan början av

2000-talet har olika arbetsgrupper suttit och grubblat på identifieringen för företag och sammanslutningar. Utskottet vill understryka att för att kunna utveckla sina tjänster behöver också den privata sektorn allmänna lösningar för elektronisk identifiering för företag och sammanslutningar.

Enligt regeringens finanspolitiska ministerutskotts ställningstagande den 6 mars 2009 får identifieringstjänster som tas fram inom den statliga sektorn inte snedvrida konkurrensen på marknaden. Det är enligt utskottets mening myndigheternas sak att se till att det finns möjligheter att utveckla redskap för identifiering av företag och sammanslutningar och uppmuntra marknaden att ta fram sådana redskap. Statsrådet godkände den 5 mars 2009 ett principbeslut om elektronisk identifiering. Just nu ligger det en proposition i riksdagen med förslag till lag om stark autentisering och elektroniska signaturer (RP 36/2009 rd).

Nyttiggörande av offentliga datalager

I Finland har vi utmärkta, heltäckande basregister som har gjort att man inte lika ofta eller inte alls behöver be allmänheten lämna uppgifter. Dessutom har sam användningen av data kunnat effektiviseras. Men trots det är data som myndigheter förfogar över inte i tillräckligt hög grad tillgängliga för andra myndigheter, även om datasekretessen och informationssäkerheten skulle tillåta en bredare sam användning av data, menar utskottet. Bara för att uppgifterna är splittrade och överlappande tvingas kunderna lämna samma uppgifter gång på gång. Också ute i kommunerna finns uppgifter om kommuninvånarna i tiotals olika datasystem.

När det gäller prissättningen av dataprestationer inom statsförvaltningen är det inte alltid klart när en ny tjänst eller information eller en extra uppgift är avgiftsfri eller avgiftsbelagd. De som använder sig av uppgifterna anser priset ofta vara alltför dyrt i förhållande till de direkta kostnaderna för att ge ut uppgifterna. Om priset är för högt satt finns det risk för att det utgör ett hinder eller bromsar upp användningen av e-tjänster och informationstjänster.

Utskottet menar att utmaningarna i fråga om effektiviteten i regeringens och ministeriernas verksamhet allt mer ligger på det horisontella planet; de överskrider inte bara ministeriegränser utan också gränsen mellan stat och kommun. Detta gäller alldeles särskilt statens och kommunernas informationsförvaltning och styrningen av den.

Utskottet menar att man inte tagit tillräckligt kraftigt tag i problemen och bristerna i styrningen av it-verksamheten inom den offentliga sektorn. Otaliga utredningar och planer till trots har man i praktiken inte kommit till skott i styrningsfrågan eller kunnat visa fram resultat som pekar på måluppfyllelse. Utskottet kommer fortsatt att bevaka åtgärderna med anledning av riksdagens och regeringens ställningstaganden.

Utskottet befarar att man i styrningen och utvecklingen av statens it-verksamhet hamnar in i en utredningsspiral, där det är svårt att nå resultat och beslut som faktiskt skulle lösa problemen. När problemen tornar upp sig sätter ministerierna igång med att göra upp nya planer och strategier, men när det kommer till genomförandet brister det i såväl ledning som resurser.

De viktigaste problemen och utvecklingsbehoven är alltså enligt utskottet följande:

— Styrningen av it-verksamheten inom hela den offentliga sektorn, som handhas av finansministeriet, fungerar inte i dagsläget som den ska om man ser till de mål som regeringen satt upp.

— Att använda sig enbart av informationsstyrning för att styra statens it-verksamhet är inte nog.

— För en handfastare styrning krävs det lagstiftning och en effektivare tillämpning av den samt gemensamma standarder för statsförvaltningen och kommunerna.

— Under lagberedningen gälle det att noga fundera på vad som behöver centraliseras, vad decentraliseras.

— Myndighetssamarbete, som fungerar i praktiken, är av vital betydelse när datateknik och tjänster kopplas samman.

— Medborgarnas medverkan i utvecklingen av e-tjänster måste ses i ett brett perspektiv. Det måste handla om mer än att lämna respons.

— Parterna måste under alla beredningsfaser vara öppna för samarbete för att informationssystemen inom hälso- och sjukvården ska bli kompatibla och tidsplanen hålla.

— Datalagren och basregistren måste börja sam användas effektivare.

Den svarta ekonomin

Inrikesministeriets och finansministeriets rapport om svart ekonomi utgår från hur lagstiftningsprojekt och utredningar framskrider, vilka konsekvenser konjunktursvackan fått, hur myndigheterna samarbetar och vilka särskilda utmaningar polisen står inför.

Rapporten tar upp en lång rad aktuella frågor, bl.a. det ökade antalet konkursbrott och börsbolagens stora ekonomiska förluster vid eventuella konkurser, vissa nya inslag i kampen mot svart ekonomi, svårigheterna att permanenta projektet för myndighetssamarbete och de utdragna undersökningarna av omfattande ekobrottmål.

Enligt rapporten är skattebrottsligheten inom arbetskraftsintensiva branscher i praktiken utom all kontroll då man beaktar att omsättningen i närapä alla skattesmitande, arbetskraftsintensiva företag bygger på fusk med moms och inkomstskatt. Polisen har trots inadekvata resurser varit framgångsrik i kampen mot svart ekonomi och den vinning av brott som myndigheterna lyckades lägga beslag på 2008 var rekordstor, närapå 60 miljoner euro. I rapporten saknas uppgifter om hur utbredd den svarta ekonomin är och en ingående analys av insatsernas effektivitet.

Revisionsutskottet har initierat och konkurrensutsatt en undersökning av svart ekonomi. Som det ser ut nu kommer den att bli färdig den 31 mars 2010. Syftet med undersökningen är att utifrån färskast möjliga uppgifter göra en beräkning av hur utbredd den svarta ekonomin är och hur stort bortfallet av skatter och andra lagstadgade avgifter är i Finland. Undersökningen fo-

kuserar särskilt på internationell investeringsverksamhet och användningen av skatteparadis för skattesmitning samt den svarta ekonomin i hemförsäljning och i inrikes- och utrikeshandeln. Den kommer också att ta upp vilka de största hindren i kampen mot svart ekonomi är, särskilt hindren för förmedling och användning av uppgifter, samt de faktorer som minskar bortfallet av skatteinkomster och socialskyddsavgifter till följd av olaglig ekonomisk verksamhet.

Utskottet välkomnar regeringens ambition (Halvtidsöversyn av regeringsprogrammets genomförande — En uppföljning av regeringens strategidokument. Statsrådets kansli 6.3.2009) att stärka insatserna mot svart ekonomi och ekobrottslighet. Utskottet kommer att behandla de åtgärder regeringen föreslagit ingående och i detalj när undersökningen om svart ekonomi är klar.

EU:s strukturfonder och program för landsbygdsutveckling

EU:s strukturfonder

Utskottet förutsatte i sitt utlåtande ReUU 2/2008 rd att man i statens bokslutsberättelse på behörigt sätt med hjälp av indikatorer och sammandrag redogör för de nationella resultaten och effekterna av strukturfondsverksamheten och annan användning av EU-resurser. Det hör till att i bokslutsberättelsen också ge en analys av vilket mervärde och vilken nytta strukturfondsverksamheten har tillfört de nationella politiska målen och genomförandet av dem. Utskottet förutsatte också att man i granskningen av strukturfondsprojekt och program stärker laglighetsgranskningen men också effektivitetsrevisionen då det gäller resultat och effekter. Utskottet ansåg att det nya arbets- och näringsministeriet öppnar möjligheter för att utveckla god nationell praxis och en effektivare myndighetsverksamhet.

Arbets- och näringsministeriet har i en översikt över hur effektiva EU:s strukturfonder varit rapporterat om utfallet och programfinansieringen under programperioden 2000—2006. Enligt preliminära uppgifter genererade programmen

närpå 78 000 nya arbetstillfällen och mer än 15 000 nya företag. Vilka målen för programmen var sägs det ingenting om. Utomstående bedömare förslog i effektivitetsförbättrande syfte en enhetlig referensram för mål 1 och 2-programmen som gör det möjligt att överblicka hur utgifterna utvecklats för den nationella politikens del. Målformuleringen för de regionala programmen bör utgå från bransch- och arbetsmarknadsstrukturen i respektive landskap. Det gäller att inte bara titta på måluppfyllelsen utan alltid också på hur regionerna utvecklats i ljuset av statistiska data.

Revisionsverket (effektivitetsrevisionsberättelse 183/2009) konstaterar i fråga om granskningen av de regionala miljöcentralernas mål 2-program att systemet med finansiella stöd har ett inbyggt problem, nämligen att det inte hör till praxis vid projektadministreringen att ge akt på om uppgifterna om arbetsplatser och företag står sig eller överlag hålla ett öga på effekterna.

I mål 3-programmet uppstod det enligt preliminära uppgifter ca 21 000 nya arbetstillfällen (mål 11 200) och över 9 000 nya företag (mål 6 800). Bedömningar och särskilda utredningar som gjorts inom programmet pekar på att det finns en mängd åtgärder som kan påverka projekten och att det därför är svårt att säga vilken betydelse ESF-finansieringen haft.

Utskottet har tidigare konstaterat (ReUU 2/2008 rd) att projekten är små och mål- och resultatmässigt mycket blygsamma. Administreringen är splittrad när de medverkande består av sex ministerier och 125 medlarorgan. Splittringen har lett till projekt som överlappar varandra och också bidragit till en ökad ineffektivitet.

Landsbygdsutvecklingsprogrammen

Det primära målet för landsbygdsutvecklingsprogrammen är att säkra ett befolkningen och arbetsplatserna stannar kvar i glesbygden och att flykten från landsbygden hejdas. Jord- och skogsbruksministeriet rapporterar ingenting om sysselsättnings- och företagseffekterna i bokslutsberättelsen utan konstaterar att uppgifterna om programmen kommer att preciseras under

2009, eftersom alla periodens program ännu inte stängts.

Enligt rapporter från jord- och skogsbruksministeriet till Statens revisionsverk har programmen genererat 15 000—20 000 arbetstillfällen och 6 000—7 000 företag under programperioden 2000—2006.

Revisionsverket har inte gjort effektivitetsrevisioner som skulle täcka hela programperioden, men konstaterade vid revisionen 2000 att arbetsplatserna i verkligheten var mer än hälften färre än vad som fanns upptaget i projektregistret. Sysselsättningseffekterna överlever sällan projekttiden. Revisionen 2004 gav likartade resultat. En konsultgrupp som bedömt det regionala landsbygdsutvecklingsprogrammet 2000—2006 (Alma) hävdar att arbetsplatsuppgifter som grundar sig på projektaktörernas egna uppgifter kan vara tendentiösa.

Projektbedömningen måste enligt utskottet utvecklas så att man inte bara tittar på de direkta arbetsplats- och företagseffekterna utan också kan avgöra om effekterna blir permanenta. Stödinsatsernas effekter bör följas också på det regionala planet med invägande av samtliga nationella stöd och EU-bidrag. Därmed skulle också de uppgifter om nya arbetstillfällen och företag som uppgivits i projekten bli mer tillförlitliga.

Statens ägarstyrning

Statens företagsförmögenhet utgör en ansevärd bit av nationalegendomen. Finska staten äger aktier såväl direkt som genom Solidium Oy i 53 viktiga bolag. Av dem är 18 marknadsmässiga bolag med statlig majoritet och 18 marknads-

mässiga intressebolag. Med bolag med statlig majoritet avses aktiebolag där staten har majoriteten av det röstetal som samtliga aktier medför och med statens intressebolag aktiebolag där staten är betydande minoritetsägare. En del av de marknadsmässiga bolagen är börsnoterade. De återstående 17 bolagen är bolag med särskilt uppdrag som antingen sköter ett visst, av staten ålagt uppdrag eller har en specialroll som gör att de inte opererar i en konkurrensutsatt omgivning. Merparten av bolagen med särskilt uppdrag är bolag med statlig majoritet men det finns också några intressebolag.

Statens ägarstyrning omorganiserades den 1 maj 2007, då avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli inledde sin verksamhet. Avdelningen fick i uppdrag ägarstyrningen av alla marknadsmässiga statsägda bolag, ett uppdrag som tidigare hade varit fördelat mellan flera ministerier. Ägarstyrningen i fråga om bolag som sköter statliga specialuppdrag är fortfarande decentraliserad och handhas av respektive ansvarsministerier. Av bolagen med specialuppdrag omfattas emellertid Solidium Oy och det avknoppade bolaget Governia Oy av den centraliserade ägarstyrningen.

Syftet med omorganisationen var att skilja åt ägarstyrningen och regleringen, vilket även skedde. Avdelningen för ägarstyrning förlades till statsrådets kansli med motiveringen att kansliet inte som så många ministerier handhar reglerings- och myndighetsuppgifter i fråga om ägarstyrning. En centralisering av kompetensen och synergieffekter samt en samordning av ägarstyrningsrelaterade frågor för att undvika divergerande tolkningar var andra argument för omorganiseringen.

BOLAG MED STATLIG MAJORITET OCH STATENS INTRESSEBOLAG

Marknadsmässiga bolag

Börsbolag		Ej börsnoterade bolag	
Strategiskt intresse	Investerarintresse	Strategiskt intresse	Investerarintresse
Bolag med statlig majoritet			
Finnair Abp		Boreal Växtförädlings Ab	Altia Abp
		Haus Kehittämiskeskus Oy	Destia Ab
Fortum Abp		Itella Abp	Edita Abp
Neste Oil Abp		Motiva Oy	Kemijoki Oy
		Patria Abp	Labtium Oy
		Ab Myntverket i Finland	
		Raskone Ab	
		Suomen Viljava Oy	
		Vapo Oy	
		VR-Group Ab	
Intressebolag			
	Elisa Abp	Ekokem Oy Ab	Arek Oy
			Art and Design City
	Kemira Oyj	Fingrid Oyj	Helsinki Oy Ab
	Metso Oyj	Gasum Oyj	Eka-kiinteistöt Oy
			FCG Finnish Consulting Group Oy
	Outokumpu Oyj		Silta Oy
	Rautaruukki Oyj		Finska Centralen för Utsädespotatis Ab
	Sampo Abp		
	Sponda Oyj		
	Stora Enso Oyj		
	TeliaSonera AB		

Bolag med särskilt uppdrag

Bolag med statlig majoritet

Alko Ab
 OHY Arsenal Oyj
 CSC-Tieteen tietotekniikan keskus Oy
 Finnvera Abp

Bolag med särskilt uppdrag

Governia Oy
Hansel Ab
Solidium Oy
Suomen Erillisverket Oy
Finlands Industriinvestering Ab
Fonden för industriellt samarbete Ab
Tietokarhu Oy
Oy Veikkaus Ab
Rundradion Ab
Yrityspankki Skop Oyj

Intressebolag

Hästinstitut Ab
Suomen Ilmailuopisto Oy
Sveaborgs Trafik Ab

Målen för ägarstyrningen och rapporteringen om dem

Bestämmelser om beslutsfattandet och ägarstyrningen i fråga om statens företagsäande finns i lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning (1368/2007), som trädde i kraft den 1 januari 2008. Strategier för statens ägarpolitik och ägarstyrningen finns också i regeringsförklaringen och i statsrådets principbeslut om statens ägarpolitik (7.6.2007). Enligt principbeslutet ska statens ägarpolitik och ägarstyrning framför allt ta fasta på att utveckla bolagen och att stödja den långsiktiga tillväxten i ägarvärdet. Målet med ägarstyrningen i marknadsmässiga bolag är att i varje enskilt fall uppnå det bästa ekonomiska helhetsresultatet bedömt utifrån en långsiktig ökning av lönsamheten och ägarvärdet. I bolag med statligt specialuppdrag grundar sig statens ägarpolitiska mål på ett så gott samhälleligt och ekonomiskt helhetsresultat som möjligt. Resultatet bedöms i första hand utgående från hur och till vilka kostnader bolaget når målen och utför sitt uppdrag.

Målen för ägarstyrningen i statsrådets principbeslut är enligt utskottet i sig riktiga och pekar i rätt riktning, men är formulerade på ett sätt

som gör det är svårt att bedöma om de nåtts. "Det ekonomiskt bästa helhetsresultatet" och "ett så gott samhälleligt och ekonomiskt helhetsresultat som möjligt" lämnar mycket rum för tolkning. Utskottet anser att kriterierna för bedömning av målen och måluppfyllelsen måste vara klara och entydiga till sitt innehåll för att det ska gå att avgöra om målen för ägarstyrningen faktiskt nåtts.

Statens ägarstyrning har valts till ett av teman i bokslutsberättelsen för 2008. I temablocket finns att läsa basala fakta om ägarstyrningen. Beskrivningen av de uppställda målen är mycket ytlig och målen i statsrådets principbeslut enligt bolagets karaktär (verksam på marknadsvillkor/specialuppdrag) förbigås. Ingenting nämns heller om måluppfyllelse eller måtten för bedömning av om målet nåtts. I avsnittet om hur statens bolagsinnehav sköts lyfts några nyckeltal fram, bl.a. värdet på statens börsportfölj och utdelningen från bolagen i statens börsaktieportfölj. Av texten framgår det inte att dessa är mått för de mätbara mål som satts upp för avdelningen för ägarstyrning i statsrådets kanslis resultatplan 2008. Det förklaras inte heller vilka målen var i resultatplanen och huruvida de uppnåddes. En redogörelse för måluppfyllelsen ingår på annat håll, i avsnittet om statsrådets kanslis mål för

samhälleliga effekter och i vilken utsträckning de nåtts, men inte heller där sägs det tydligt ut vilka de uppställda målen är.

Ett lakoniskt konstaterande att målen nåtts är inte nog som rapportering, påpekar utskottet. Lösryckt resultatinformation betjänar inte läsaren, utan målen och måluppfyllelsen måste anges mer explicit åtföljt av en analys av orsaker och följder.

Statens ägarstyrning hörde inte till de sex teman vars revision revisionsverket rapporterar om i sin särskilda berättelse. Men också beträffande tematexten om statens ägarstyrning kan man konstatera att den mestadels är beskrivande och inte bjuder på väsentlig fördjupad information. Detta kan å andra sidan delvis bero på att funktionen är ny vid statsrådets kansli och att det då kan vara motiverat att lägga fram basfakta. Men texten borde trots allt enligt utskottets mening också ha innehållit en kritisk aspekt och t.ex. en mer ingående analys av måluppfyllelsen.

Information om statens ägarstyrning och företagsägande ingår också i ägarstyrningsavdelningens årsberättelse, som utkom för första gången hösten 2008. Nummer två utkom i slutet av maj 2009. I årsberättelsen har man velat beskriva ägarutvecklingen så att läsaren kan bilda sig en uppfattning om hur statens ägande skötts. Publiceringen av årsberättelsen bygger på regeringsförklaringen, där regeringen lyfter fram rapporteringen om ägarstyrningen genom konstaterandet att ägarstyrningen utvecklas och att till riksdagen lämnas en årlig berättelse om styrningen. Enligt information till revisionsutskottet har ägarstyrningsavdelningens första årsberättelse inte behandlats i riksdagen.

Solidium Oy

Solidium Oy, som ägs helt och hållet av staten, ombildades genom beslut av statsrådet den 21 oktober 2008 till ett holdingbolag för statens icke-strategiska börsägande. Solidium fick överta statens aktier i åtta börsbolag: Kemira, Metso, Outokumpu, Rautaruukki, Sampo, Sponda, Stora Enso och TeliaSonera. Solidium ska sköta sitt

ägande så att staten får bästa möjliga sammantagna utdelning från det. Bolaget kan såväl öka som minska statens aktieplaceringar och i förekommande fall också köpa andelar i andra bolag. Solidium är en långsiktig ägare, inte en korta cyklers investerare. Bolaget opererar självständigt och på marknadsvillkor och är ingen politisk aktör. Värdet på Solidiums aktieportfölj var 5,6 miljarder euro den 13 maj 2009. Våren 2009 fick bolaget i utdelningar ca 285 miljoner euro.

Även om Solidium klassas som ett bolag med särskilt uppdrag är det avdelningen för ägarstyrning som är ansvarig för ägarstyrningen. I styrningen ingår att den minister som svarar för statens ägarstyrning eller en av honom eller henne utsedd person deltar i bolagets bolagsstämma. Ägaren ska också få bokslutet, verksamhetsberättelsen med utförlig portföljrapport, årsredogörelsen, eventuella delårsrapporter samt andra begärda rapporter. Solidium har ur ägarstyrningssynvinkel en såtillvida exceptionell ställning att statsrådets principbeslut om de ledande principerna och verksamhetskoncepten inom statens ägarstyrning är riktat till de myndigheter som svarar för ägarpolitiken, inte till bolaget. Av principbeslutet framgår det tydligt att det ägarpolitiska beslutsfattandet hör till myndigheter och det affärsmässiga beslutsfattandet till bolagets egna organ. Principbeslutets bindande verkan gentemot Solidium och de åtta bolagen i dess besittning är enligt utskottets mening inte tydlig.

I förarbetena till 90 § i grundlagen som reglerar övervakningen och revisionen av statsfinanserna står det (RP 1/1998 rd) att riksdagens övervakning sträcker sig både till statens budgethållning och till statsekonomin i övrigt. Bland övervakningsobjekten nämns aktiebolagen med statlig majoritet men inte statens intressebolag, som med andra ord står utanför övervakningen. Revisionsutskottet kommer framöver att också övervaka bolagen med statlig majoritet och ägarstyrningen av dem.

Statens produktivetsprogram

Faktabakgrund

Rapport om statens produktivetsprogram ingår på fyra ställen i bokslutsberättelsen: i avsnittet om finanspolitik under rubriken "Utvecklingen av den offentliga tjänsteproduktionens och förvaltningens produktivitet", i revisionsanmärkningsberättelsen (skrivelse RSk 11/2008 rd punkt 5), i finansministeriets särskilda tema och för servicecentralernas del under rubriken "Statens concernstyrning och gemensamma tjänster". Rapportering på så här många ställen gör det svårt att skapa sig en samlad bild, påpekar utskottet.

Finansministeriet uppger att förvaltningarna rapporterar om produktivetsprogrammets effekter och resultat i sina årsredovisningar och bokslut. Statsrådets kansli och utrikesförvaltningen har helt kort angett personalminskningarna enligt produktivetsprogrammet och nuläget i sin bokslutsberättelse, men ingen av de andra förvaltningarna nämner programmet.

Statens revisionsverk påpekar att man i rapporteringen inte nyttiggjort tidigare undersökningar och bedömningar, vilket krymper faktabakgrunden och gör rapporteringen mindre tillförlitlig. Ingenting sägs om vad finansministeriet kommit till i sin undersökning av effekterna av statens produktivetsprogram på orter som berörs av struktumvandling eller Statens ekonomiska forskningsinstitut i sin undersökning av effekterna av statsförvaltningens regionaliserings- och produktivetsprogram i landskapen.

Enligt revisionsverket saknas i rapporteringen också närmare uppgifter om huruvida finansministeriet i programgenomförandet tagit hänsyn till resultaten och föreslagen i den externa halvtidsöversyn av produktivetsprogrammet som finanscontrollerfunktionen beställt. I den halvtidsrapport revisionsutskottet (ReUB 1/2008 rd) haft tillgång till underströks det att det inte finns några garantier för att den totala produktiviteten inom statsförvaltningen ökar även om målen uppnås. Halvtidsrapporten framhöll att nedskärningarna kan resultera i minskad total produktivitet, om de för att få ner årsverke-

na görs till exempel genom utläggning av verksamheter som kostar mer än den befintliga verksamheten. Uppgifter från statistikcentralen visar att statens totala produktivitet sjönk med 1,9 procent 2007 mot att ha ökat under de två föregående åren.

Revisionsverket påpekar också att man i rapporteringen om servicecentralerna med fördel kunde ha använt sig mer av den genomgripande slutbedömning av utvecklingsprogrammet för statens ekonomi- och personalförvaltning som Statskontoret gjorde våren 2009 och av den externa kvalitetsbedömningen.

Finansministeriet planerar låta göra en ny utvärdering av produktivetsprogrammet så att den blir klar i början av 2010. Utskottet framhåller att man i rapporteringen om programmet först bör ta fasta på de undersökningar och bedömningar som redan gjorts.

Bedömning av produktivetsnytta, kvalitet och effekter

Riksdagen förutsatte i ett av sina ställningstaganden att produktivetsprogrammet genomförs enligt god förvaltningssed och öppet. I sina ramkalkyler bör regeringen uppge den faktiska produktivetsnyttan med åtgärderna och inte bara personalnedskärningar (ReUB 1/2008 rd).

Utskottet poängterade i sitt betänkande ReUB 1/2007 rd att produktivetsprogrammet behöver en perspektivförskjutning mot kvalitetsfaktorer och samhälleliga verkningar. Det gäller att följa upp och utvärdera dem i ett mycket större och bredare perspektiv genom programmet. Utskottet ansåg också att produktivetsprogrammet bör genomföras med större hänsyn till ämbetsverkens servicekapacitet och effektivitet. Ett år senare skrev utskottet i sitt betänkande ReUB 1/2008 rd att det med stor oro ser på att produktivetsprogrammet utesluter utvärdering av effekter och kvalitet i verksamheter och tjänster trots att utskottet redan tidigare har kommit med ett tydligt ställningstagande om detta.

Utskottet skriver till fullo under slutsatserna i revisionsverkets särskilda berättelse, nämligen att det särskilda temats rapportering om produktivetsprogrammet bara består av en allmän be-

skrivning av verksamheten och att rapporteringen i revisionsanmärkningsberättelsen inte är mer än en allmän beskrivning av programmets bakgrund och målsättningar. Rapporteringen går främst in för att presentera årsverken och målen för nya nedskärningar utan att desto mer gå in på produktivitetssåtgärder och den nytta de genererar. Det är alltså mycket svårt att få reda på vilka produktivitetssåtgärder som vidtagits och med vilka resultat.

Statistikcentralens produktivitetsstatistik bygger på input-output och produktiviteten står för volymen av prestationer och input. Statens produktivitetsstatistik innefattar över 3 000 prestationer. Produktivitetsstatistiken beskriver inte effektiviteten såsom behovet av eller tillgången till offentlig service. Att tillgodose servicebehovet utgör ett element i servicekvaliteten. Det är svårt att upptäcka förändringar i kvaliteten inom en prestationsgrupp, och när det gäller offentliga tjänster finns det inte någon information om marknadspris att tillgå som ofta antas spegla förändringar i kvaliteten.

Det ingår ingen analys i bokslutsberättelsen av sambandet mellan kvalitetsbedömning och produktivitet. Enligt forskare begränsas mätningen av kvalitetsförändringar inte så mycket av att man inte vet vad som ska mätas utan att det inte går att samla in mätbara uppgifter enligt samordnade principer ur olika administrativa system eller statistiker.

Utskottet ser fördelarna med ett intensivare samarbete mellan tjänstemän och forskare bl.a. för att få reda på om det över huvud taget går att bedöma kvaliteten på tjänster i produktivitetsprogrammet. Programmets kopplingar till och effekter på verksamhetens och servicens kvalitet är viktiga också med hänsyn till att kommunerna börjar tillämpa programmet i enlighet med det basserviceprogram för 2010—2013 som antogs i samband med statsrådets rambeslut.

Utskottet anser att man i bokslutsberättelsen inte behandlat produktivitetsprogrammet utifrån dess effekter och att riksdagen därför inte tillförs någon djupare information med tanke på statens ekonomiska beslutsfattande och de samhälleliga effekterna.

Servicecentralerna

Reformen av statens ekonomi- och personalförvaltning spelar en stor roll i produktivitetshänsenande och därför hade det enligt revisionsverket behövts en presentation av reformens utgångsläge, nuläge och målbild för att kunna bedöma i vilken utsträckning målen nåtts och om insatserna haft några effekter. I texten saknas också mål- och utfallsdata för det operativa resultatet, såsom totala verksamhetsvolymen och förändringar i dem, antal årsverken, prestationer och kostnader. Det går inte att få en rättvisande bild av vilken tyngd reformen av statens ekonomi- och personalförvaltning har som ett led i statens produktivitetsprogram. I fråga om det minskade arbetskraftsbehovet hänvisas det till Statskontorets uppskattning att omläggningen av ekonomi- och personalförvaltningen hittills lett till ca 500 färre årsverken jämfört med utgångsläget 2003.

Revisionsverket framhåller att rapporteringen saknar en kritisk infallsvinkel. Ingenting nämns om utmaningarna i servicecentralerksamheten eller om sådant som det vore viktigt att satsa på för att servicecentralerksamheten ska utfalla väl och produktivitetsnyttan realiseras och som riksdagen kan påverka genom sina beslut. För att servicecentralerna ska fungera bra måste också kundämbetsverken rucka på sin verksamhet. Rapporteringen tiger om hur mycket som kommer att göras och behöver göras på kundämbetsverken för att servicecentralerna ska generera nytta. Revisionskontoret observerade vid en effektivitetsrevision av inrikesförvaltningens servicecentral (utkast till revisionsverkets revisionsberättelse Dnr 97/54/07, 24.2.2009) att ämbetsverken och inrättningarna flyttat över endast en minimal del av sina uppgifter eller enbart bitar av processer på servicecentralen trots beslut av ministerierna om att anlita centralen.

Finansministeriet uppger att man med reformen velat höja produktiviteten avsevärt men nämner inga kvantitativa mål för funktionerna eller produktivitetsökningen. Det är alltså omöjligt att avgöra hur verksamheten utfallit i förhållande till de uppställda målen.

Utskottet menar att man i bokslutsberättelsen skulle ha redogjort mer detaljerat för vad produktivitetsnyttan av servicecentralsverksamheten bygger på, hur långt reformen framskridit och vilka frågor som utifrån gjorda undersökning kräver större uppmärksamhet.

De statsanställdas arbetshälsa

Enligt finansministeriet höll arbetshälsan minst samma nivå 2008 som tidigare trots en lång rad reformer inom statsförvaltningen. Chefsskapet och arbetsmiljön har utvecklats positivt, men de negativa upplevelserna och förväntningarna på förändringarna har ökat. Ministeriet mäter arbetshälsan vartannat år med Statskontorets enkät "Allt väl i arbetet?".

Statistikcentralens färskaste arbetsmiljöundersökning (Työolojen kolme vuosikymmentä, Statistikcentralen 2008) visar att klimatet på arbetsplatserna inom den statliga sektorn försämrats snabbt. Arbetsmiljöproblemen är nu större hos staten än hos kommunerna. Tidigare var t.ex. personalbristen ett kommunalt problem, men nu är det explicit statens löntagare som uppger att de anställda är alltför få i förhållande till arbetsmängden.

Enligt arbetsmiljöundersökningen hade de statsanställdas arbetstrivsel försämrats från 2003 och var jämfört med den privata och den kommunala sektorn sämst 2008 i fråga om följande faktorer: en öppen atmosfär och vi-känsla, en sporrande atmosfär, diskussion om hur arbetet ska läggas upp, stöd från chefen, öppen informationsspridning, löneinsyn, erkänsla för äldre arbetstagares arbetserfarenhet och planering av det egna arbetet.

Mer än andra sektorer präglades statssektorn 2008 av konkurrensklimat, hot om förflyttning till andra uppgifter, på gunstlingssystem baserad konkurrens, hot om oförutsedda förändringar och åldersdiskriminering, produktivitetsmätning och bedömning av personliga arbetsprestationer. Samtliga faktorer har förstärkts hos staten sedan 2003.

Statistikcentralens undersökning grundar sig på omfattande arbetsmiljöstudier som gör att man får tillförlitliga resultat också då man tar ar-

betsgivarsektorerna som utgångspunkt. Den nyaste intervjun, som omfattade 4 400 löntagare, gjordes våren 2008.

Enligt en arbetsmiljöbarometer (Arbets- och näringsministeriet, oktober 2008) har arbetspsykiska belastning ökat från 2006 till 2008 särskilt hos staten. Kvaliteten i arbetslivet (ett säkert jobb, likställdhet, ett sporrande jobb och resurser i förhållande till kravnivå) har överlag försämrats från 2007 till 2008 och allt fler är negativa i sin åsikt att jobbet är säkert och sporrande.

I den enkät som gjordes 2006 för att utvärdera statens arbetshälsoprogram Kaiku ansåg särskilt de som deltog i programmet att deras trivsel i arbetet hade förbättrats tydligt på 2000-talet, medan övriga svarare tyckte att deras arbetstrivsel hade försämrats något. Forskare har haft svårigheter att få fram information om arbetsenergi och arbetshälsa och antar att samma sak gäller programmet (Töyurien pidentäminen ja työhyvinvoinnin edistäminen. Tampereen yliopisto. Työelämäntutkimuskeskus. Työraportteja 82/2008).

Utskottet känner stor oro av den anledningen att sakkunnigutfrågningen och arbetsmiljöundersökningarna gett motsägelsefull information om de statsanställdas arbetshälsa och förändringarna i den under 2000-talet. Särskilt produktivetsprogrammets och regionaliseringens effekter på personalens arbetsmiljö och arbetshälsa har varit i sökljuset. Utskottet förutsätter att de problematiska punkterna i resultaten från undersökningarna utreds och att resultatens tillförlitlighet säkerställs.

Utvecklingsprogrammet för social- och hälsovården (Kaste)

Social- och hälsovårdsministeriet har som särskilt tema för sitt förvaltningsområde valt det nationella utvecklingsprogrammet för social- och hälsovården (Kaste 2008—2011) som statsrådet antog den 31 januari 2008. Programmet är ministeriets lagstadgade verktyg för styrning av den nationella social- och hälsovårdspolitik. Det är en fortsättning på mål- och verksamhets-

programmet för social- och hälsovården för åren 2000—2003 (Tato).

I programmet anges de närmaste årens mål för utveckling av social- och hälsovården och de viktigaste åtgärderna för att nå dem. Där lyfts fram konkreta, mätbara delmål. Måluppfyllelsen följs upp med hjälp av 19 statistiska indikatorer. Syftet med programmet är tänkt att uppnås genom förebyggande insatser, en adekvat personal och en stärkt kompetens.

År 2008 bereddes en rikstäckande genomförandeplan där målen och åtgärderna är specificerade, konkretiserade och tidsbestämda för perioden 2008—2011. Där anges också hur programmet ska finansieras och organiseras, hur ansvaret är fördelat samt hur utvärderingen och informationen ska se.

Enligt finansministeriets anvisningar av den 10 december 2008 om hur statens bokslut ska upprättas (VM 57/01/2008) ska förvaltningsområdenas särskilda teman behandlas ur ett effektivitetsperspektiv så att de tillför bokslutsberättelsen väsentlig fördjupande information med tanke på statens ekonomiska beslutsfattande och de samhällseliga effekterna. I anvisningarna påpekas det också att de särskilda temana hör till de primära inslagen i beskrivningen av resultaten inom ministeriets behörighetsområde. Beskrivningen bör särskilt fokusera på frågor som är viktiga samhällspolitiskt och för det statsfinansiella beslutsfattandet. Meningen är inte att leverera en beskrivning av verksamheten, påpekas det i anvisningarna.

Presentationen av programmet Kaste beskriver på ett allmänt plan programmets bakgrund och mål, den administrativa organisationen och starten. Genomslags- och resultataspekten saknas helt och någon information om genomslag och resultat ges inte. Någon jämförelse görs inte heller mellan programmet och dess föregångare, programmet Tato. Men en sådan jämförelse hade behövts bl.a. för att det brast på många punkter i genomförandet av Tato och medborgarna inte med de styrverktyg programmet erbjöd kunde garanteras tillgång till tjänster på lika villkor. Utskottet anser att ministeriet i det särskilda te-

mat skulle att lyft fram de åtgärder med vars hjälp bristerna och problemen i det föregående programmet kan rättas till och elimineras.

Även Statens revisionsverk har i sin särskilda berättelse kritiserat behandlingen av programmet Kaste. Effektivitetsvärderingsaspekten saknas helt i rapporteringen, trots att den är den centrala utgångspunkten. Något genomslags- och resultatperspektiv har inte kunnat anläggas i rapporteringen, eftersom programgenomförandet nyss kommit igång och programmet ännu inte kan uppvisa några yttre resultat. Att välja Kaste till tema för effektivitetsbedömning i detta skede var inte särskilt lyckat, menar utskottet.

Utskottet anser att Kaste inte behandlats på det sätt som anvisningarna i bokslutsberättelsen förutsätter och med tanke på statens ekonomiska beslutsfattande har presentationen av programmet inte tillfört berättelsen väsentlig fördjupande information.

Förslag till beslut

Utskottet föreslår

att riksdagen godkänner följande ställningstagande med anledning av berättelsen:

1. Riksdagen förutsätter att regeringen lämnar statens bokslutsberättelse till riksdagen senast i april.

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

3. Riksdagen förutsätter att regeringen från och med bokslutsberättelsen för 2009 ger riksdagen bättre information om statens fondekonomi.

4. Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att det nationella informationssystemet inom social- och hälsovården tas i bruk vid lagstadgad tidpunkt, senast den 1 april 2011.

5. Riksdagen förutsätter att regeringen lämnar bättre rapport om den totala nyttan av produktivhetsprogrammet och reder ut vilka konsekvenser programmet haft för de statsanställdas arbetsmiljö och arbetshälsa.

6. Riksdagen förutsätter att regeringen i nästa bokslutsberättelse rapporterar

om de åtgärder som förutsätts i punkt 1—5.

Helsingfors den 4 juni 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Ahde /sd
vordf. Klaus Pentti /cent
medl. Risto Autio /cent
Pertti Hemmilä /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Erkki Pulliainen /gröna
Petri Salo /saml
Pekka Vilkuna /cent
Raimo Vistbacka /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.