Betänkande ReUB 2/2021 rd– EÄ 4/2021 rd

Revisionsutskottet

Statens revisionsverks ekonomiförvaltning

INLEDNING

Remiss

Revisionsutskottet beslutade den 7 april 2021 lämna ett betänkande om övervakningsobjektet Statens revisionsverks ekonomiförvaltning. Utskottet ska enligt 90 § i grundlagen underrätta riksdagen om relevanta iakttagelser vid övervakningen.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av
- grundlagsutskottet GrUU 23/2021 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört
- riksdagens talman Anu Vehviläinen
- riksdagens generalsekreterare Maija-Leena Paavola, Riksdagens kansli
- riksdagens biträdande generalsekreterare Timo Tuovinen, Riksdagens kansli
- riksdagens förvaltningsdirektör Pertti Rauhio, Riksdagens kansli
- revisionschef Erkki Kurikka, Riksdagens kansli
- generaldirektör Tytti Yli-Viikari, Statens revisionsverk
- ställföreträdande generaldirektör, direktör Matti Okko, Statens revisionsverk
- direktör Jaakko Eskola, Statens revisionsverk
- direktör Tuula Sandholm, Statens revisionsverk
- planeringschef Jenni Leppälahti, Statens revisionsverk
- ledande redovisningsrevisor Jani Leinonen, Statens revisionsverk
- konsultativ tjänsteman Meri-Tuulia Pitkänen, statsrådets kansli
- specialsakkunnig Tarja Tikkanen, statsrådets kansli
- avdelningschef, överdirektör Juha Sarkio, finansministeriet
- budgetråd Niko Ijäs, finansministeriet
- finansråd Arja Terho, finansministeriet
- statsrådets biträdande controller Esko Mustonen, finansministeriet
- direktör Soile Röppänen, Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning
- CGR, OFGR Ari Lehto, BDO Oy
- partner Helge Vuoti, BDO Oy
- direktör Sari Fairchild, Finnair Abp

Klart
5.1

- chef Pipsa Hukka, Finnair Abp
- kategorichef Minna Isoherranen, Hansel Ab
- styrelseordförande Sami Vuorinen, Eduskunnan akavalaiset ry/ VTV.
- förtroendeman Pasi Tervasmäki, Eduskunnan akavalaiset ry/ VTV

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Riksdagens kanslikommission
- Riksdagens revisorer
- centralkriminalpolisen
- Statens revisionsverk
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- vicehäradshövding Seppo Tiitinen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Grunder för inledande av eget utredningsarbete

Utskottet beslutade den 10 februari 2021 att som eget ärende inleda en utredning om statens revisionsverks ekonomiförvaltning. Revisionsverket har sedan slutet av 2020 varit föremål för negativ medieoffentlighet, och det har i huvudsak lyfts fram oklarheter som hänför sig till generaldirektörens användning av statens medel. Utskottet har ansett att det inträffade har försämrat förtroendet för revisionsverket som statsförvaltningens högsta externa revisor och ansett det vara viktigt att de misstankar som framförts om finansväsendets ekonomi och iakttagandet av principerna för god förvaltning utreds. Utskottet anser det vara viktigt att byråns verksamhet på alla sätt övertygar medborgarna om att statens medel också vid revisionsverket används i enlighet med reglerna och anvisningarna, att verksamhetsprocesserna är transparenta och att verket också självt agerar på samma sätt som det förutsätter att de granskade ska fungera.

Utskottets utredningsarbete gäller verkets interna kontroll och riskhantering samt iakttagandet av principerna för god förvaltning och de relevanta bestämmelserna om statens revisionsverks ekonomiförvaltning. I mer detalj granskas den interna revisionens verksamhet och iakttagandet av reseanvisningen i synnerhet i fråga om generaldirektörens resor, användningen av Finnairs stamkundspoäng samt generaldirektörens rese- och kostnadsfakturor. Eftersom revisionsverkets tillvägagångssätt i fråga om såväl den interna kontrollen och riskhanteringen som reseförvaltningen i stor utsträckning baserar sig på de principer, bestämmelser och anvisningar som allmänt iakttas i riksdagen och statsförvaltningen, har utskottet vid sakkunnighörandena också satt sig in i statsförvaltningens och riksdagens anvisningar och de förfaranden som ska iakttas i dem.

Statens revisionsverk granskar enligt 90 § 2 mom. i grundlagen lagligheten i statens ekonomi och iakttagandet av statsbudgeten. Genom sin granskning konstaterar verket på sin webbplats att VTV säkrar att statens tillgångar används enligt riksdagens vilja, med efterlevnad av lagen och förnuftigt.

När revisionsverket 2001 sammanfördes med riksdagen 2001 konstaterade grundlagsutskottet (GrUU 19/2000 rd) följande om ämbetsverkets ställning: ”Statens revisionsverk skall kunna fullgöra sin uppgift oberoende och opartiskt i synnerhet i förhållande till den verkställande makten och dem som granskas. Revisionsverket måste självständigt kunna fatta beslut om sina mål för verksamheten, objekten och tidpunkterna för revisionen samt när och hur revisionen utförs. Det är också oavhängigt i administrativt hänseende. En viktig faktor med tanke på verkets administrativa oavhängighet är att det knyts till riksdagen och att närmare bestämmelser om dess ställning och uppgifter utfärdas genom lag.”

Riksdagen har enligt 90 § 1 mom. i grundlagen som uppgift att övervaka statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. Detta arbete som utförs på riksdagens vägnar har anförtrotts revisionsutskottet. Revisionsutskottet har till uppgift att genomföra den parlamentariska övervakningen av statsfinanserna och övervaka lagligheten och ändamålsenligheten i skötseln av statsfinanserna samt iakttagandet av statsbudgeten, huvudsakligen med fokus på det allmänna läget och skötseln av statsfinanserna samt på sådana frågor som det är motiverat att riksdagen informeras om.

Revisionsutskottets ansvarsområde i fråga om revisionsverket omfattar tillsynen över verkets ekonomi, och verket är redovisningsskyldigt gentemot riksdagen för sin användning av offentliga medel enligt samma principer som regeringen är redovisningsskyldig gentemot riksdagen. Utskottet har rätt att av revisionsverket få de upplysningar som det behöver för att sköta sitt uppdrag (90 § 3 mom. i grundlagen).

Detta har varit fallet sedan juni 2007, då revisionsutskottet inrättades. I fråga om revisionsutskottets ansvarsområde konstaterades det i regeringens proposition (RP 71/2006 rd) att det inte hör till statsrevisorernas uppgifter att övervaka riksdagens egen ekonomiförvaltning eller revisionsverk och att i och med att revisionsutskottet är ett riksdagsutskott finns det ingen anledning att införa den typen av begränsningar, utan revisionsutskottets ansvarsområde omfattar riksdagens och revisionsverkets ekonomiförvaltning.

Riksdagens revisorer har i sin tur till uppgift att granska riksdagens och dess ämbetsverks räkenskaper och förvaltning samt årligen lämna riksdagen en revisionsberättelse. Enligt 14 § i riksdagens arbetsordning väljer riksdagen inom sig tre revisorer och en personlig suppleant för var och en av dem. De revisorer som riksdagen valt väljer den fjärde revisorn och dennes ersättare. Enligt riksdagens 19 § i riksdagens räkenskapsstadga (460/1988) ska den fjärde revisorn och dennes ersättare vara revisor inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (OFR) eller av Centralhandelskammaren godkänd revisor (CGR). Den fjärde revisorn ska utföra sitt uppdrag under tjänsteansvar.

I utskottens allmänna anvisning fastställs att behandlingen av riksdagens revisorers berättelser hör till revisionsutskottets ansvarsområde. Den revisorsberättelse om statens revisionsverks verksamhet och ekonomi som gäller år 2020 har ännu inte kommit till utskottet för behandling när detta betänkande utarbetas.

Bland de riksdagsärenden som årligen bereds i revisionsutskottet framträder i första hand de statsfinansiella berättelserna, såsom regeringens årsberättelse, Statens revisionsverks årsberättelse och Statens revisionsverks särskilda berättelse om övervakningen och granskningen av finanspo-

litiken. Om alla dessa berättelser utarbetas betänkanden för behandling i plenum. Enligt grundlagen ska utskottet underrätta riksdagen om relevanta iakttagelser vid övervakningen. Detta sker i form av betänkanden och gäller både betänkanden som utarbetas genom behandlingen av riksdagsärenden och relevanta iakttagelser vid övervakningen som kommit fram på basis av egna utredningar som utskottet inlett. I detta betänkande gäller det sistnämnda.

Revisionsverket beslutar själv i enlighet med sina egna processer om sin arbetsplan, inriktningen av sin inspektionsverksamhet samt tidpunkterna för inspektionerna och sättet att utföra dem. I lagen om statens revisionsverk (676/2000) föreskrivs om ämbetsverkets ställning, uppgifter, inspektionsrätt, utförande av inspektioner, erhållande av uppgifter och inspektionsberättelser också i fråga om berättelser som lämnas till riksdagen samt om ämbetsverkets förvaltning.

Revisionsverket leds av en generaldirektör, som i regel ska avgöra revisionsverkets alla ärenden, med undantag för de ärenden om vilka det i verkets arbetsordning finns andra slags bestämmelser eller som ska avgöras av vitesnämnden. Vid revisionsverket finns ingen aktör som har beslutanderätt över generaldirektören. Vid revisionsverket finns det en delegation med uppgift att upprätthålla och utveckla revisionsverkets kontakter till olika samarbetsparter, ta initiativ i syfte att utveckla revisionsverksamheten samt följa revisionsverksamhetens inriktning, resultat och funktionsduglighet med hänsyn till olika samarbetsparter. Revisionsverket kallar representanter för centrala samarbetspartner samt sakkunniga inom den offentliga ekonomin till medlemmar i delegationen. Revisionsverkets personal väljer inom sig en medlem av delegationen. Alla medlemmar kan väljas för högst tre år åt gången. Delegationen väljer inom sig en ordförande.

Revisionsverket kan också ha ett vetenskapligt råd som baserar sig på byråns arbetsordning. Rådets uppgifter och arbetssätt definieras å sin sida i reglementet (det senaste trädde i kraft 1.12.2020). Det vetenskapliga rådet är ett nätverk av vetenskapliga experter som inbjudits av revisionsverket och som har till uppgift att på begäran av revisionsverket följa upp och utarbeta yttranden och utredningar om externa revisioner, finanspolitisk tillsyn och finansiell förvaltning samt andra relevanta frågor som gäller revisionsverkets verksamhetsområde ur perspektivet för de vetenskapsområden som är centrala för revisionsverkets verksamhet. Vetenskapliga rådet utövar inte beslutanderätt och representerar inte revisionsverket. Rådets yttranden binder inte revisionsverket och revisionsverkets ståndpunkter är inte bindande för medlemmarna i det vetenskapliga rådet.

Revisionsutskottets tillsynsuppgift omfattar inte den operativa ledningen av revisionsverket eller några andra statliga myndigheter, inrättningar, ministerier eller statsbolag. Revisionsutskottet har till uppgift att lyfta fram de missförhållanden i statsfinanserna som det observerat och föreslå riksdagen att regeringen ska åläggas att vidta behövliga åtgärder för att utreda och avhjälpa missförhållandena. Det är förvaltningens egen uppgift att fatta beslut för att rätta till missförhållandena, och utskottet i sin tur följer upp och bedömer om de vidtagna åtgärderna är tillräckliga.

Revisionsutskottets ansvarsområde som övervakare av revisionsverkets ekonomi omfattar inte heller en straffrättslig bedömning av ärendet (polisen, domstolen), bedömning av lagligheten i myndigheternas åtgärder (justitieombudsmannen, justitiekanslern), revision av revisionsverket (riksdagens revisorer) eller beslutsfattande som hör till riksdagen som arbetsgivare i tjänsteman-

narättsliga ärenden, såsom beslut om avstängning av generaldirektören från tjänsteutövning (kanslikommissionen) eller uppsägning (plenum).

Kanslikommissionen beslutade den 8 april 2021 med stöd av 43 § 2 mom. 1 punkten i lagen om riksdagens tjänstemän att avstänga generaldirektören för Statens revisionsverk från tjänsten för den tid som förundersökningen pågår vid centralkriminalpolisen. Grunden för avstängning från tjänsteutövning är pågående förundersökningar som hänför sig till ett avtal med en tjänsteman vid revisionsverket där tjänstemannen fick lön utan arbetsskyldighet samt till användningen av flygbolagens bonuspoäng.

Intern kontroll och riskhantering

Den interna kontrollen är en del av ämbetsverkets ledningssystem och beredning av ärenden och dess syfte är att stödja uppnåendet av organisationens mål. Den interna kontrollen tryggar för sin del att principerna för god förvaltning följs.

Enligt 24 b § i lagen om statsbudgeten (423/1988) ska ämbetsverk och inrättningar se till att den interna kontrollen är ändamålsenligt ordnad i deras egen verksamhet samt i verksamhet för vilken ämbetsverket eller inrättningen svarar. Ämbetsverkens och inrättningarnas ledning ska leda ordnandet av den interna kontrollen och svara för att den är ändamålsenlig och tillräcklig.

I 69 § i förordningen om statsbudgeten (1243/1992) preciseras innehållet i den högsta ledningens skyldighet att ordna tjänster och målen för den interna kontrollen. Enligt förordningen ska ämbetsverkens och inrättningarnas ledning se till att vid ämbetsverket eller inrättningen vidtas sådana med tanke på omfattningen av dess ekonomi och verksamhet och innehållet i dessa samt därtill anslutna risker ändamålsenliga förfaranden (intern kontroll) som säkerställer

1) lagligheten i och resultatet av ämbetsverkets eller inrättningens ekonomi och verksamhet,
2) tryggandet av tillgångar och egendom som är i ämbetsverkets eller inrättningens besittning,
3) riktiga och tillräckliga uppgifter om ämbetsverkets eller inrättningens ekonomi och verksamhet som ledningen och den externa styrningen av ämbetsverket eller inrättningen förutsätter.

Statskontoret och finanscontrollerfunktionen har utarbetat olika verktyg och anvisningar till stöd för ämbetsverkens interna kontroll och riskhantering. Statskontoret ger anvisningar om utarbetandet av ekonomistadgan. Den senaste föreskriften om kontroller av ekonomiförvaltningens uppgifter utfärdades i januari 2020. Finanscontrollerfunktionen har å sin sida gett rekommendationer bland annat om en utvärderingsram för den interna kontrollen och en modell för riskhanteringspolitiken.

Ämbetsverksspecifika bestämmelser om ordnandet av den interna kontrollen och riskhanteringen utfärdas i ämbetsverkens arbetsordningar och ekonomistadgor samt eventuellt i andra dokument, såsom resereglementen eller dokument om riskhanteringspolitiken.

Internrevisionen

Internrevisionen stöder uppnåendet av målen för den interna kontrollen och organisationen genom att bedöma ändamålsenligheten och effektiviteten i det interna kontrollsystemet och riskhanteringen. I 70 § i budgetförordningen konstateras följande: "Ämbetsverkens och inrättningarnas ledning skall ordna intern granskning om det finns motiverat behov därtill med anledning av den interna kontrollen enligt 69 och 69 a §. Den interna granskningen har till uppgift att för ledningen utreda om den interna kontrollen är ändamålsenlig och tillräcklig samt att utföra de granskningsuppgifter som ledningen bestämmer. Vid ordnandet av den interna granskningen skall de allmänna standarder och rekommendationer som gäller den beaktas."

Den interna revisionen är funktionellt oberoende av ämbetsverkets eller inrättningens funktion, som ska vara avskild från linjeorganisationen och som ska kunna utföra sin revision och utvärdering i enlighet med allmänt godkända standarder och rekommendationer för den interna revisionen. Den interna revisionen ska ha möjlighet att rapportera till en sådan organisationsnivå som effektivt kan ingripa i de frågor som den interna revisionen lyfter fram. I praktiken ska den interna revisionen alltid kunna rapportera till myndighetens högsta ledning. Med oberoende ställning avses ställning som direkt underställd den högsta ledningen.

Hur väl den interna kontrollen fungerar bedöms genom de granskningar som utförs av organisationens interna revision. Den interna revisionen har till uppgift att för organisationens ledning utreda om den interna kontrollen är ändamålsenlig och tillräcklig samt att utföra de granskningsuppgifter som ledningen bestämmer. De statliga ämbetsverken avger i samband med bokslutet ett i 65 § i budgetförordningen avsett utlåtande om utvärdering och bekräftelse om den interna kontrollens och den därtill hörande riskhanteringens ändamålsenlighet och tillräcklighet samt ett utlåtande om den interna kontrollens tillstånd och de viktigaste utvecklingsbehoven.

Enligt en sakkunnigbedömning till utskottet har det i dessa utlåtanden inte framkommit några allvarliga brister i ordnandet av den interna kontrollen inom statsförvaltningen. Den interna kontrollen och riskhanteringen fungerar enligt uppgift i regel väl inom statsförvaltningen. En utmaning för den interna kontrollen är dock att kompetensen vid ämbetsverken är tunn. Ofta ansvarar en eller några personer på ämbetsverksnivå för utvecklandet av den interna kontrollen och uppföljningen av hur den lyckas, vilket bidrar till att öka riskerna i anslutning till ämbetsverkens verksamhet. I synnerhet när det gäller betydande verksamhetsreformer eller omorganiseringar framhävs den interna kontrollens kompetens.

Intern revision vid riksdagens kansli

Riksdagens kansli har i enlighet med 70 § i förordningen om statsbudgeten ordnat den interna revisionen och kanslikommissionen har godkänt reglementet för den interna revisionen.

För den interna revisionen vid riksdagens kansli svarar enheten för intern revision, som vid behov också kan skaffa sakkunnigtjänster. Den interna revisionen har ingen annan personal än revisionschefen, så revisionschefen ansvarar också för genomförandet av enskilda revisionsprojekt. Internrevisionen följer i sin verksamhet allmänt godkända internationella yrkesstandarder för internrevision.

Riksdagens internrevisionen är i administrativt hänseende underställd talmannen och i funktionellt hänseende underställd kanslikommissionen. För att trygga att kontrollen och konsultationen sker opartiskt har internrevisionen inget operativt ansvar för de funktioner som är föremål för utvärderingen, och den har inte rätt att medverka i beslutsfattande inom dessa funktioner.

Syftet med den interna revisionens granskningar är att ta fram en oberoende bedömning av riskhanteringen, tillsynen eller lednings- och förvaltningsprocesserna i fråga om riksdagens funktioner. Internrevisionen bedömer regelbundet läget och genomförandet av rekommendationerna och rapporterar om de återstående riskerna. Till exempel vid granskningen av riksdagens resepraxis 2014 upptäcktes det att besluten om tjänstemännens resor och i synnerhet motiveringarna till dem var svåra att spåra. Vid en uppföljande granskning senare samma år kunde man konstatera att situationen blivit bättre.

Revisionschefen utarbetar årligen en verksamhetsplan för den interna revisionen för godkännande av kanslikommissionen. Valet av de kontrollprojekt som föreslås i arbetsprogrammet baserar sig i första hand på en riskbedömning som utförs av revisionschefen. Även riksdagens revisorers insatser och resultatet av dem beaktas urvalet. Ändringar i verksamhetsplanen kan göras om förändringar i omvärlden eller uppdrag från talmannen eller kanslikommissionen kräver det.

Revisionschefen sörjer för samordningen av samarbetet mellan riksdagens kansli och riksdagens revisorer och för det tillräckliga samarbete och kontakter som detta förutsätter med revisorerna. Syftet med samordningen är att säkerställa att inspektionsverksamheten är tillräckligt täckande och att överlappande arbete inte utförs.

Statens revisionsverks interna revision

De bestämmelser om förfarandet vid och ställningen för den interna revisionen som avses i 70 § i budgetförordningen utfärdas vid Statens revisionsverk genom arbetsordningen och reglementet för den interna revisionen. I reglementet fastställs syftet med den interna revisionen, dess behörighet, ställning och ansvar samt de centrala verksamhetsprinciperna, ansvarsområdet och rätten att få uppgifter. Revisionsverkets interna revisions ställning och uppgifter bestäms också av revisionsverkets ekonomistadga.

Enligt revisionsverkets arbetsordning är det projektteamet för interna revisionstjänster som har till uppgift att bedöma verkets interna kontroll, riskhantering och iakttagande av god förvaltning utifrån planen för intern revision. Internrevisorn ansvarar för uppgifterna för projektteamet för interna revisionstjänster. Internrevisionen lyder under generaldirektören.

Internrevisionen ska stödja revisionsmyndigheten och dess högsta ledning när det gäller att uppnå målen genom att tillhandahålla en systematisk metod för utvärdering och utveckling av organisationens kontroll-, lednings- och förvaltningsprocesser och riskhanteringens effektivitet.

Den interna revisionen kan omfatta revisionsverkets samtliga projekt, funktioner och processer. Internrevisionen ska bistå generaldirektören i att se till att revisionsmyndigheten tillämpar förfaranden som är lämpliga med hänsyn till omfattningen och innehållet i dess ekonomi och verksamhet samt de risker som är förknippade med dessa.

Vid revisionsverket är internrevisorn en tjänsteman vid revisionsverket som sköter uppgiften som en del av andra tjänsteåligganden. Det innebär att den interna revisionen vid revisionsverket inte till alla delar är åtskild från linjeorganisationen och således inte är funktionellt oberoende av verkets alla funktioner. För uppgifterna inom den interna revisionen har årligen anvisats cirka 10—15 arbetsdagar. Granskningarna ska grunda sig på en årlig inspektionsplan som ska utarbetas med beaktande av byråns centrala funktioner och de risker som är förenade med dem. Planen ska också innehålla eventuella önskemål från generaldirektören. Revisionsplanen ska läggas fram av internrevisorn och fastställas av generaldirektören. Internrevisorn ska rapportera om inspektionerna direkt till generaldirektören. Detta motsvarar de allmänna verksamhetsprinciperna för intern revision inom statsförvaltningen. Om granskningsresultaten gäller generaldirektören ska den interna revisionen rapportera till generaldirektörens ställföreträdare.

Internrevisorn har alltid varit en erfaren tjänsteman som arbetat med revisionsverkets revisionsuppgifter och oftast en person som har auktorisation för extern eller intern revision. Kvalitetssäkringen av den interna revisionen genomförs som självutvärdering. Revisionsverkets interna revision har inte varit föremål för separata externa utvärderingar, även om det är möjligt.

Årligen färdigställs i genomsnitt 1—3 inspektionsrapporter. Under 2015—2020 har den interna revisionen utfört två granskningar av revisionsverkets reseförvaltning.

Vid granskningen av revisionsverkets högsta lednings förfaranden 2016 gick man igenom rese- och kostnadsfakturor, tillstånd för bisysslor samt kreditkortsförfaranden. På basis av granskningen konstaterades det att den högsta ledningens praxis för tjänsteresor och kreditkortsförfaranden till väsentliga delar är ändamålsenliga. Vid granskningen gick man igenom tillsynen över flygbolagens stamkundsställen med tanke på hela ämbetsverkets tjänsteresor. På basis av granskningen konstaterades det att uppföljning av stamkundpoängen för tjänsteresor (närmast Finnair Plus-poängen) inte hade ordnats. På basis av granskningen rekommenderades att uppföljningen av stamkundspoängen ordnas så att man kan försäkra sig om att förmånerna fördelas till arbetsgivaren i enlighet med reseanvisningen.

Av det material som utskottet fått framgår inte hur uppföljningen av rekommendationerna från den interna revisionen i allmänhet har genomförts vid revisionsverket. Enligt de uppgifter som lämnats till utskottet har uppföljningen av stamkundspoängen för tjänsteresor inte ordnats, och man har inte heller inom revisionsverket försökt rätta till situationen genom att precisera rekommendationerna och anvisningarna. Internrevisionen lyder under generaldirektören.

Den granskning av reseförvaltningen som gällde 2019 gällde å sin sida revisionsverkets allmänna förfaranden, anvisningar och praxis för godkännande av reseräkningar vid verket. Granskningen genomfördes i januari 2020 och reseförvaltningens praxis speglades mot den nya ledningsmodell som togs i bruk 2019 och därmed de reviderade anvisningarna. Genom händelsegranskningen gick man igenom 7 resor från 2019.

Enligt den interna revisionen framkom det inget särskilt att anmärka på reseförvaltningens förfaranden. Kedjorna för godkännande av färdplaner och reseräkningar var enligt granskningen adekvata och aktuella. Enligt granskningen hade kvittona fogats till fakturorna på behörigt sätt. Det bör noteras att revisionsutskottet i sin utredning kom fram till ett annat resultat än revisionsver-

kets interna revision av reseförvaltningen. Detta avviker från den uppfattning som utskottet fick under utredningsarbetet, och utskottet fäster särskild uppmärksamhet vid de bristfälliga uppgifterna i generaldirektörens reseräkningar och bristen på kvitton.

Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (Palkeet)

Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (Palkeet) producerar som lagstadgad uppgift för statens ämbetsverk och inrättningar samt för statliga fonder utanför budgeten basservice inom ekonomi- och personalförvaltningen, som Statskontoret med stöd av 12 b § i budgetlagen har ålagt servicecentret att sköta och ansvara för. Utöver dessa så kallade bastjänster kan ämbetsverken skaffa tilläggstjänster av Palkeet enligt sina behov.

Lagen om statens revisionsverk innehåller bestämmelser som i form av särskilda bestämmelser om revisionsverket åsidosätter ansvarsfördelningen för de ekonomiska förvaltningsuppgifter som Statskontoret bestämmer. Revisionsverket svarar t.ex. med stöd av 20 § 2 mom. i den lag som gäller verket för sin betalningsrörelse och bokföring, medan det vid skötseln av andra ämbetsverks och inrättningars betalningsrörelse och bokföring finns uppgifter som enligt Statskontorets ansvarsfördelningsbestämmelse ska skötas av Palkeet.

Statens revisionsverk har med Palkeet kommit överens om att Palkeet för revisionsverket producerar de ekonomiförvaltningstjänster som Statskontoret har bestämt att Palkeet ska producera för andra ämbetsverk och inrättningar. Enligt revisionsverkets ekonomistadga sköts en del av verkets bokföringsuppgifter som köpta tjänster av Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning på basis av ett avtal mellan revisionsverket och servicecentret (Palkeet). Vid servicecentret sköts tjänsterna i enlighet med statens gemensamma processer, förfaranden och föreskrifter för den interna kontrollen. Serviceavtalet innehåller uppgifter inom ekonomi- och personalförvaltningen, såsom inköpsfakturor och lönebokföring. I avtalet ingår bland annat sakgranskning av reseräkningar.

Servicecentrets ledning svarar för den interna kontrollen enligt 24 b § i lagen om statsbudgeten till den del bokföringsenhetens uppgifter genom serviceavtal har överförts till servicecentret.

Enligt revisionsverkets ekonomistadga sköts sakgranskningen av reseräkningar vid servicecentret innan fakturan godkänns. Detta görs också i fråga om de kostnadsfakturor för betaltidskort som behandlas i resehanteringssystemet (M2). Om brister upptäcks vid sakgranskningen, gör servicecentret en begäran om tilläggsuppgifter till ämbetsverket. Enligt 1 § i lagen om servicecentret producerar servicecentret tjänster och andra motsvarande stöd- och sakkunnigtjänster inom förvaltningen enligt vad som avtalats om dem i serviceavtalen. Till servicecentrets lagstadgade uppgifter hör inte att bedöma om rese- och kostnadsfakturorna är ändamålsenliga. Servicecentret lyfter fram de brister som det upptäckt i enlighet med dess lagstadgade uppgift och påminner ämbetsverken om att principerna för god förvaltning ska iakttas. De konstaterade missförhållandena gås igenom i styrgruppsmöten som årligen förs med respektive ämbetsverks ledning.

På basis av det material som servicecentret lämnat till utskottet kan det verifieras att flera begäranden om tilläggsutredning har gjorts till verket om revisionsverkets generaldirektörs reseräkningar. Palkeet har upprepade gånger bett ämbetsverket komplettera uppgifterna och lämna in

saknade kvitton och utredningar. Enligt servicecentret är de brister som upptäckts i statens revisionsverks verksamhet ytterst exceptionella, och motsvarande brister har inte upptäckts någon annanstans inom statsförvaltningen. Det framgår också av materialet att generaldirektören själv har godkänt vissa utgifter där hon själv har medverkat till den aktuella utgiften. Detta bör undvikas, och enligt utskottet hör det inte till god förvaltningssed.

Utarbetandet av reseplaner och behandlingen av planerna är ett viktigt steg i processen för godkännande av reseräkningar. Av reseplanen ska framgå resans syfte, dess samband med arbetsuppgifterna, sättet att genomföra resan och de uppskattade kostnaderna för resan. I och med att planen godkänns uppstår ett reseförordnande. Den viktigaste kontrollen i anslutning till tjänsteresor genomförs således när tjänsteresan övervägs. Effektiviteten i denna kontroll begränsas i generaldirektörens fall av att reseplanen godkänns av en underlydande person. Det innebär att ändamålsenlighetsprövningen i fråga om generaldirektörens tjänsteresor i praktiken ligger hos generaldirektören själv. Av det material som lämnats till utskottet framgår också att de reseplaner som gäller generaldirektörens tjänsteresor i många fall har utarbetats och godkänts mycket nära resans datum. I vissa fall har reseplanerna godkänts efter resans början. Det visar att förfarandet för godkännande av reseplanen och förfarandet för reseförordnande inte har utgjort en effektiv kontroll när det gäller generaldirektörens tjänsteresor.

Utskottet fäster i detta sammanhang också uppmärksamhet vid att kostnadsfakturor som gjorts under 2019 med generaldirektörens betaltidskort har godkänts vid revisionsverket i strid med servicecentrets och finansministeriets rekommendationer. Det har varit fråga om utgifter för generaldirektörens frisersalongs- och stylingtjänster. Enligt detaljmotiveringen till budgeten får revisionsverkets verksamhetsanslag användas till utgifter som föranleds av skötseln av de uppgifter som föreskrivs i lagen om statens revisionsverk. Enligt 38 § i budgetförordningen ska verket säkerställa utgiftens laglighet och ändamålsenlighet och dessutom ska utgiften granskas och godkännas i sak. Den som godkänner en utgift ska också försäkra sig om att utgiftsgrunden är korrekt. För att en utgift ska kunna betalas ur ämbetsverkets omkostnader ska den vara motiverad med tanke på lagligheten och ändamålsenligheten. Kostnaderna för frisersalongs- och stylingtjänster är enligt servicecentrets och finansministeriets rekommendation inte utgifter som det är motiverat att registrera under ämbetsverkets omkostnader, eftersom de inte kan betraktas som nödvändiga utgifter för skötseln av revisionsverkets uppgifter.

De rekommendationer som servicecentret utfärdar i enlighet med sin lagstadgade uppgift är dock inte förpliktande, och varje statlig myndighet eller inrättning beslutar i sista hand självständigt om godkännande av utgifter. Vid revisionsverket har utgifterna i fråga trots servicecentrets rekommendation godkänts. Vid revisionsverket utarbetades också år 2019 anvisningar i anslutning till detta. Enligt anvisningarna kan frisersalongs- och stylingtjänster bokföras under verkets omkostnader enligt kommunikationschefens prövning.

Utskottet fäster revisionsverkets uppmärksamhet vid att man genom interna anvisningar inte får kringgå de allmänna principer enligt budgetlagen som reglerar användningen av verksamhetsanslaget. Denna princip ska iakttas också annanstans inom statsförvaltningen. Utskottet uppmanar byrån att se över sina anvisningar och arbetssätt så att de motsvarar principerna i budgetlagen.

Utskottet konstaterar att revisionsverkets generaldirektörs reseplaner samt rese- och kostnadsfakturor i praktiken alltid ska godkännas av en person som lyder under generaldirektören. Motsvarande konstellation förekommer också vid andra chefsämbetsverk inom statsförvaltningen. Revisionsverket har dock inte något styrande ministerium på samma sätt som andra chefsstyrda ämbetsverk. Genom att iaktta den så kallade principen om chefens chef kan man säkerställa att god förvaltningssed iakttas. Detta innebär att ett beslut godkänns av chefen för den person som fattar beslutet. Det finns dock inte någon aktör ovanför den högsta ledningen för statens ämbetsverk och inrättningar som denna uppgift kan anvisas. *Utskottet förutsätter att regeringen vidtar åtgärder och utreder hur genomförandet av den så kallade principen om chefens chef kan främjas inom hela statsförvaltningen. Utskottet anser det vara viktigt att utreda ett förfarande genom vilket missförhållanden som iakttas av den interna revisionen och även Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning och som gäller den högsta ledningen vid ett statligt ämbetsverk eller en statlig inrättning kan anmälas till en instans som är oberoende av ämbetsverkets eller inrättningens operativa ledning. Också den externa revisorns tillgång till information bör ombesörjas i detta sammanhang.*

Utöver det föregående bör man överväga regelbunden rapportering, exempelvis kvartalsvis, till en utomstående part när det gäller revisionsverkets generaldirektörs rese- och kostnadsfakturor. Syftet med efterhandskontrollen är att verka förebyggande och att fästa uppmärksamhet vid iakttagandet av reglerna och principerna för god förvaltning.

Riksdagens revisorer — utvärdering av den interna kontrollen och riskhanteringen

Revisionsverkets externa revisor är riksdagens revisorer. Den årliga revision som de utför och den riskbedömning som ingår i den omfattar en utvärdering av byråns interna kontroll och riskhantering. Revisionsverkets interna kontroll har organiserats så att en del av verksamheten hör till revisionsverkets ansvar och en del till Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (Palkeet).

Vid revision som utförs av riksdagens revisorer beaktas vid granskningen av processerna inom revisionsverkets ekonomiförvaltning och de kontroller som hänför sig till dem både revisionsverkets och servicecentrets funktioner.

Revisionen går igenom de centrala processerna inom ekonomiförvaltningen med hjälp av processbeskrivningar och scheman och fäster uppmärksamhet vid frågor som gäller arbetsfördelningen och förekomsten och funktionen av centrala kontroller, såsom sakgranskning och godkännandepraxis. Dessutom görs materialtest på inköpsfakturor, lönematerial, reseräkningar och anteckningsverifikat genom slumpmässigt utvalda urval.

På grund av oklarheter i revisionsverkets ekonomiförvaltning beslutade Riksdagens revisorer i början av april 2021 att inleda en särskild granskning av Statens revisionsverk. Den särskilda granskningen blev klar den 29 april 2021. Granskningen gällde generaldirektörens och högsta ledningens resekostnader och representationskostnader samt upphandling från och med 2020. Vid granskningen utreddes genom materialgranskning huruvida rese- och representationskostnaderna samt anskaffningarna var sakligt korrekta.

När det gäller generaldirektörens reseplaner och reseräkningar är iakttagelserna i specialgranskningen i huvudsak desamma som de iakttagelser som gjorts i utskottets sakkunnigyttranden och i det material som lämnats till utskottet. Enligt verkets reseanvisning ska i reseplanen antecknas kostnaderna för arbetsresan. Generaldirektörens reseplaner omfattar endast de dagtraktamenten som föranleds av resan. Generaldirektörens reseplaner är således bristfälliga i fråga om presentationen av utgifter och står klart i strid med byråns reseanvisningar. Det förekom dröjsmål i godkännandet av reseplanerna, och reseplaner har sänts för godkännande bland annat dagen före avresan. Dessutom saknas verifikat i bilagorna till generaldirektörens reseräkningar.

Enligt den särskilda revisionen finns det brister i revisionsverkets upphandlingar. Den särskilda granskningen baserade sig på revisionsverkets upphandlingsanvisning och bilaga om komplettering av upphandlingsanvisningen, en beskrivning av övervakningen av rese- och kostnadsfakturor, reseanvisningen, förteckningen över godkännare av inkomster och utgifter och utfärdare av reseförordnanden, anvisningen om representation samt servering, gåvor och andra bevis på uppskattning till den egna personalen, anvisningen om granskning av reseräkningar, revisionsverkets ekonomistadga och arbetsordning samt principerna för intern kontroll inom statsförvaltningen.

Enligt granskningen är bestämmelserna om direktupphandling i verkets upphandlingsanvisning oklara. I revisionsverkets upphandlingsanvisning fastställs att upphandlingar som understiger det nationella tröskelvärdet (60 000 euro) är små upphandlingar på vilka revisionsverkets upphandlingsanvisning tillämpas. Enligt verkets upphandlingsanvisning finns det ingen skyldighet att för små upphandlingar göra en upphandlingsannons, och upphandlingsbeslut behöver inte fattas om upphandlingar vars värde understiger 20 000 euro. Enligt anvisningen kan små anskaffningar genomföras med hjälp av Hansels ramavtal, genom anbudsförfarande eller som direktupphandling.

Enligt utskottets uppfattning finns det problem med riskhanteringen och processerna vid ämbetsverket. Det finns också brister i upphandlingskompetensen och anvisningarna om upphandling. Utskottet anser det vara bra att byrån redan har fäst uppmärksamhet vid saken och strävar efter att avhjälpa bristerna i både upphandlingskompetensen och anvisningarna.

Revisionsverkets processer och kontroller inom ekonomiförvaltningen

Utskottet lyfter fram de organisationsförändringar som genomförts vid revisionsverket 2016—2020, av vilka den största genomfördes 2019. I och med omorganiseringen av revisionsverket har revisionsverkets arbetsordning och ekonomistadga ändrats ofta åren 2016—2020, vilket har varit ägnat att fördunkla ansvarsförhållandena och försämra kontrollernas funktion. De viktigaste processerna och kontrollerna har varit föremål för kontinuerlig förändring vid ämbetsverket. Till exempel den nuvarande ekonomistadgan, som trädde i kraft den 1 januari 2020, ändrades den 1 september 2020 och på nytt den 22 februari 2021, då revisionsutskottets utredning om ämbetsverkets ekonomi redan hade inletts.

Enligt 69 b § i budgetförordningen ska bokföringsenheten ha en ekonomistadga som fastställs av det ämbetsverk eller den inrättning som är bokföringsenhet. Revisionsverkets ekonomistadga iakttas genomgående i revisionsverkets ekonomiska verksamhet och ekonomiförvaltning samt i

planeringen av dem, ekonomiförvaltningsorganisationen, betalningsrörelsen, bokföringen, bokslutet, den övriga redovisningen och den interna övervakningen.

Med stöd av ekonomistadgan utfärdas förordnande om fullmakter att använda konton och förordnande om godkännande av utgifter och inkomster samt om utfärdare av reseförordnanden. Vid revisionsverket upprätthåller projektteamet för planerings- och ekonomitjänster den förteckning över revisorer och godkännare vid revisionsverket som avses i ekonomistadgan. Förteckningen uppdateras vid behov. Den senaste uppdateringen gjordes den 11 januari 2021. Generaldirektörens rese- och kostnadsfakturor godkänns och reseförordnandet utfärdas enligt nuvarande anvisningar av den direktör som ansvarar för förvaltningen och resurserna (fr.o.m. 1.9.2020). Planeringschefen å sin sida godkände tidigare rese- och kostnadsfakturor och utfärdade reseförordnanden (fr.o.m. 1.9.2019) och före det utfärdades reseförordnanden av förvaltningsdirektören och godkändes rese- och kostnadsfakturor av generaldirektörens ställföreträdare.

Genom reformen av revisionsverkets organisations- och ledningsmodell år 2019 fastställdes helt nya uppgifter och ansvar. Enligt den information som utskottet fått rådde det i övergångsskedet oklarhet om ansvarsfördelningen i fråga om olika uppgifter. Hösten 2019 var besvärlig med tanke på lämpliga kontroller och arrangemang för godkännande av utgifter. Den nya arbetsordningen, den nya organisationsmodellen och det nya ledningssystemet trädde i kraft och måste genomföras på mycket kort tid. Utskottet fäster uppmärksamhet vid att generaldirektören bland annat på grund av sina tjänsteresor inte själv var tillräcklig ofta på plats för att leda och genomföra den organisationsreform som hon inlett. Det medförde enligt utskottets uppfattning problem i ledningen av byrån och en överföring av ansvar till verkets övriga ledning.

Utskottet anser att det är ytterst viktigt med kontrollarrangemang och organisering av uppgifterna med tanke på den interna kontrollen och riskhanteringen samt iakttagandet av god förvaltningssed. Det vore bra om det fanns flera personer i godkännandekedjan så att exempelvis utfärdandet av reseförordnande och godkännandet av reseräkningar hör till olika personers ansvar. I så fall är det inte bara en person som ansvarar för godkännandet. Utskottet betonar att revisionsverket i fortsättningen bör fästa särskild uppmärksamhet vid att processerna och kontrollerna inom ämbetsverkets ekonomiförvaltning har ordnats och dokumenterats på behörigt sätt.

Resor

Föreskrifter och anvisningar

Finansministeriet svarar för den allmänna styrningen och utvecklingen av statens reseförvaltning. I ministeriets årliga publikation Statens resereglemente ingår centrala bestämmelser och anvisningar om resor, således tjänste- och arbetskollektivavtalet om ersättning för tjänstemäns och arbetstagares resekostnader samt ministeriets brev om statens resereglemente, reseförvaltning och styrning av resor. Brevet innehåller tillämpningsföreskrifterna för avtalet och även anvisningar om den övriga reseförvaltningen.

Enheterna inom finansministeriets förvaltningsområde styr för sin del resandet i tjänsten. Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning Palkeet svarar som stöd för ämbetsverkens reseförvaltning för utvecklandet av den gemensamma resehanteringsprocessen och rappor-

teringen samt för serviceproduktionen, anvisningarna och stödet till bokföringsenheterna inom det gemensamma resehanteringssystemet. Hansels uppgifter hänför sig till konkurrensutsättning av resetjänster och till avtal om gemensam upphandling. Statskontoret har utfärdat bland annat anvisningar om utarbetande och uppdatering av ekonomistadgan (inbegriper reseutgifter) samt om behandlingen av statens reseplan och reseräkningar. Skatteförvaltningen har utfärdat en anvisning om ersättningar för kostnader för arbetsresor, och dessutom fattar den årligen beslut om skattefria ersättningar för resekostnader.

Till statsrådets kanslis ansvarsområde hör styrning, utveckling och samordning av statsrådets och ministeriernas gemensamma reseförvaltning. Kansliet har utfärdat en reseanvisning till ministerierna som kompletterar och samlar de regler och anvisningar som gäller tjänsteresor. Syftet med den är att säkerställa att ministerierna tillämpar en enhetlig resepraxis. I anvisningen ingår de frågor som ministerierna under årens lopp har behövt mest praktisk rådgivning för. Anvisningen har utarbetats för ministerierna, men också statens ämbetsverk får, om de så önskar, tillgång till och får tillämpa anvisningen.

Varje ministerium och de ämbetsverk som lyder under ministeriet svarar för sin del för styrningen av resorna och förvaltningen av dem. Ämbetsverksledningen ansvarar för organiseringen av en reseförvaltning som betjänar ämbetsverkets behov och som har till uppgift att erbjuda användarna smidiga tjänster och producera information för ledningens beslutsfattande. Ämbetsverksspecifika föreskrifter och anvisningar har utfärdats bland annat i arbetsordningen, ekonomistadgan och i separata reseanvisningar.

Statens resor styrs också av statens resestrategi. Syftet med den nya resestrategin, som publicerades i maj 2021, är att styra utnyttjandet av nya former av kontakter och att allt noggrannare överväga behovet av resor. Genom att minska antalet resor strävar man efter både kostnadsbesparingar och minskad miljöbelastning. Den föregående resestrategin antogs 2008.

Författningsgrunden för riksdagens resor är lagen om ledamotsarvoden. På basis av den har kanslikommissionen godkänt riksdagens reseanvisning, som har kompletterats med de tillämpningsanvisningar som förvaltningsdirektören har utfärdat. På utskottsresor tillämpas dessutom de riktlinjer för utskotten som talmanskonferensen har fastställt. Statens resereglemente och Skatteförvaltningens beslut används som kompletterande anvisningar. Till exempel kilometerersättningar och dagtraktamenten beräknas enligt dem. Från och med mars 2020 har man avvikit från reseanvisningen och anvisningarna på grund av coronaepidemin.

I fråga om revisionsverkets tjänsteresor iakttas å sin sida bestämmelserna i statens resereglemente, verkets reseanvisning och bestämmelserna i ekonomistadgan. Revisionsverkets reseanvisning kompletterar statens resereglemente och verkets ekonomistadga. Enligt ekonomistadgan upprättas, kontrolleras och godkänns personalens reseräkningar elektroniskt i resehanteringssystemet. En tjänsteresa ska basera sig på ett på förhand godkänt reseförordnande, och innan reseräkningen godkänns kontrolleras reseräkningen av servicecentret i enlighet med serviceavtalet med centret. Enligt den gällande ekonomistadgan ger direktören med ansvar för förvaltning och resurser generaldirektören reseförordnanden och godkänner generaldirektörens tjänsteresor. Tidigare har bland annat planeringschefen varit den som utfärdat reseförordnanden och godkänt tjänsteresor.

Statens reseförvaltning och styrningen av den är för närvarande splittrade på flera olika aktörer och till följd av detta ges anvisningar från flera håll. Utskottet anser att styrningen och uppföljningen av tjänsteresor bör utvecklas och förtydligas och att anvisningarna om resor till alla delar bör kunna följas. Vid sakkunnighörandet sågs utvecklingsbehov bland annat när det gäller samordningen av den styrning som olika aktörer ger, tillgången till rådgivning och stöd till ämbetsverken samt främjandet av gemensam praxis och gemensamma verksamhetsmodeller. Nivån på kompetens i reseförvaltning varierar också mycket mellan ämbetsverken, och ämbetsverket ska vara väl informerat om den decentraliserade styrningen av reseförvaltningen för att det ska hitta den information som behövs på rätt håll. Utskottet anser det vara viktigt att statsrådets resereglemente, som innehåller praktiska råd, kan utnyttjas bättre än för närvarande inte bara vid ministerierna utan också vid statliga ämbetsverk. På samma sätt vore det bra att verka för utnyttjande inom hela statsförvaltningen av ett intranät som bara används av ministerierna och som centralt stöder resor. *Utskottet förutsätter att statsförvaltningen förenhetligar och förtydligar anvisningarna om resor samt ser till att handledningen och rådgivningen räcker till och att anvisningarna följs*.

Statens revisionsverk har granskat statens tjänsteresor två gånger under de senaste 15 åren, 2015 och 2007. Den laglighetsgranskning som gjordes i samband med revisionen 2015 gällde iakttagandet av förfarandena för intern kontroll hos den högsta ledningen vid statliga ämbetsverk. År 2016 gjordes ett sammandrag av iakttagelserna och rekommendationerna vid granskningen (Dnr 207/52/2015). I sammandraget behandlades också anvisningar och övervakning av resor. Till denna del gällde iakttagelserna vid granskningen bland annat avsaknad av reseförordnanden och verifikat, oklarheter i grunderna för användning av taxi, fel i resedagsersättningen samt oändamålsenlig användning av tjänstebil. I några fall skulle tjänsteresan enligt vad granskningen gav avledning att sluta sig till ha kunnat genomföras till lägre totalkostnader än vad som slutligen var fallet. Det har inte gjorts någon uppföljning i efterhand av effekterna av kommentarerna i detta sammandrag. Den viktigaste iakttagelsen i den granskning som blev klar 2007 (revisionsberättelse 143/2007) gällde bristen på styrning av tjänsteresor både på räkenskapsverks- och koncernnivå.

Stamkundsförmåner kopplade till tjänsteresor

Enligt anvisningarna om statens resor hör de förmåner som följer av tjänsteresor till arbetsgivaren och det är förbjudet att använda dem för privata ändamål. Detta ingår bland annat i tillämpningsanvisningarna för statens tjänste- och arbetskollektivavtal om ersättning för resekostnader och i den reseanvisning som statsrådets kansli utfärdat. Det sistnämnda innehåller detaljerade anvisningar om användningen av de fördelar som följer av tjänsteresor, bland annat Finnair Plus-programmet. För riksdagens del ingår anvisningar om detta i riksdagens reseanvisning och dess tillämpningsanvisningar. Även enligt revisionsverkets reseanvisning ska de bonuspoäng och kundintressen som tjänats in under tjänsteresor utnyttjas till förmån för verket i samband med tjänsteresor.

Inom statsförvaltningen torde det inte råda oklarhet om att fördelarna med tjänsteresor ska utnyttjas till förmån för arbetsgivaren. Problemet med utnyttjandet av Finnair Plus-programmets poäng hänger samman med att till exempel statliga ämbetsverk inte kan ansluta sig till programmet. Man ansluts som privatperson och avtalet om anslutning till programmet är ett avtal mellan resenären

och Finnair. Resenären administrerar sitt förmånskonto med användarnamn och lösenord, antingen på internet eller via en mobilapplikation. De poäng som beviljas enligt programmets regler är personliga, och arbetsgivaren kan enligt sakkunnigutfrågningen inte kräva uppgifter om användningen av de poäng som finns på det personliga kontot.

Det finns inte mycket information att få från statsförvaltningen om användningen av de fördelar som följer av tjänsteresor, eftersom det inte finns någon enhetlig uppföljning och tillsyn och ämbetsverkens anvisningar avviker från varandra. Till exempel iakttas i en del ämbetsverk enbart det allmänna förbudet i statens resereglemente att använda tjänstereseförmåner för privat bruk, medan andra har rekommenderat två separata försmånskonton, ett för tjänsteresor och ett för privatresor.

Vid sakkunnighörandet fästes uppmärksamhet vid att resebyrån ännu 2012 i samband med Hansels upphandling av resebyråer som avgiftsbelagd tilläggstjänst skulle erbjuda en ”bonushanteringstjänst”, där ämbetsverkens resenärer gav resebyråns tjänstemän fullmakt tillstånd att se och använda Finnair Plus-programmets poäng för resenärens räkning. Till exempel revisionsverket år 2012 toginte i bruk denna tjänst för hantering av bonusar. I upphandlingen av resebyråer 2016 ingick bonushanteringstjänsten inte längre. Resebyrån kunde dock använda poäng för resenärens räkning, förutsatt att resenären själv gav fullmakt. Fullmaktsförfarandet upplevdes på många sätt också som arbetsdrygt (insamling, förvaring och uppdatering av lösenord). Resebyråns poängreserveringar i fråga om Finnair Plus-programmets poäng slopades när den så kallade starka autentiseringen av kortbetalningar trädde i kraft hösten 2019.

Vid sakkunnighörandet fästes uppmärksamhet vid att det för närvarande är synnerligen svårt att använda Finnair Plus-programmets poäng för flygresor i enlighet med anvisningarna. Exempelvis i riksdagen blir det enligt sakkunnighörandet oskäligt svårt att använda poäng till förmån för arbetsgivaren och skulle av ledamoten eller tjänstemannen krävas flera olika åtgärder som gäller bland annat utredning av möjligheterna att använda poäng, inlösen av poäng, betalning av flygskatt och fakturering av den egna betalningsandelen. Vid sakkunnighörandet fästes uppmärksamhet vid att Finnairs stamkundsprogram medför många slags funktionella fördelar särskilt för dem som reser mycket (bl.a. snabbare incheckning och säkerhetskontroll, extra bagage avgiftsfritt eller tillträde till loungen).

Utöver Finnair Plus, som är avsett för resenärer, har Finnair ett företagsprogram för affärsresor. I företagsprogrammet ingår de rabattpriser eller rabattprodukter som Finnair fastställt för de företag som anslutit sig till företagsavtalet. Även resenärer i företag som ingår i ett företagsprogram tjänar in förmåner på sitt eget personliga försmånskonto. Vid sakkunnighörandet fästes uppmärksamhet vid att de avtal som Finnair ingått med företagen inte medför sådana fördelar som i fråga om tjänsteresor inte har beaktats i Hansels ramavtal. Avtalet mellan Finnair och Hansel beaktar statsförvaltningens resevolymer och erbjuder de förhandlade flygpriserna för de rutter som används mest. Sammanslagningen av Finnair Plus-programmet med ett avtal som är riktat till organisationerna har granskats i avtalsförhandlingarna, men ingen lösning har hittats på detta. Enligt Finnair ändrar bolaget inte verksamhetsmodellen till denna del, eftersom det inte finns företagsekonomiska grunder för det. Ur bolagets synvinkel är den bästa verksamhetsmodellen inom statsförvaltningen att använda två förmånskonton; det ena för arbetsresor och det andra för egna personliga resor.

I det resereglemente som statsrådets kansli utfärdat för ministerierna har det redan i drygt fem års tid ingått en rekommendation om att skaffa ett eget försmånskonto för tjänsteresor för att det ska vara lättare att hålla de förmåner som följer av semesterresor och tjänsteresor åtskilda. Rekommendationen ingår dock inte i den allmänna reseanvisningen för hela statsförvaltningen. Enligt statsrådets kanslis resereglemente ska ett stamkundskort som skaffats för tjänsteresor och ett eventuellt eget kort för resenären skiljas åt genom att man använder ministeriets adress.

Utskottet konstaterar att bonusprogrammen för tjänsteresor inte har genomförts på ett lyckat sätt ur statens synvinkel. Utskottet anser att det är en betydande brist att användningen av förmånerna och genomförandet av de givna anvisningarna inte kan övervakas. Därför vet statsförvaltningen inte hur många poäng inom Finnair Plus-programmet som har samlats och hur de har använts. Det är därför oklart om poängen till exempel inte har utnyttjats eller om de i strid med anvisningarna har använts för privata ändamål. *Utskottet förutsätter att regeringen utreder hur man bör ge anvisningar om användningen av de förmåner som tjänas in vid tjänsteresor så att praxisen är enhetlig, tydlig och kan iakttas.*

Utskottet konstaterar att problemen med förmåner från tjänsteresor har varit kända redan länge. Revisionsverket fäste redan vid en revision som blev klar 2007 uppmärksamhet vid problemen med bonusprogrammen för tjänsteresor bland annat genom att konstatera att tillsynen över användningen av Finnair Plus-programmets poäng är mycket liten vid ämbetsverken och inrättningarna. Vid granskningen upptäcktes också några fall där en tjänsteman i strid med anvisningarna hade använt poäng för sina egna semesterresor. Vid granskningen hänvisades det till finansministeriets anvisning från 1992, enligt vilken den förmån som fås av tjänsteresor som staten bekostar tillkommer arbetsgivaren. Också i det sammandrag av revisorerna som gjordes 2016 fästes uppmärksamhet vid att fördelningen av de kundförmåner som flygbolagen erbjuder inte övervakas vid bokföringsenheterna, med några få undantag, även om den förmån som fås av statens tjänsteresor hör till arbetsgivaren.

Generaldirektörens förfarande

Grunder för bedömning av generaldirektörens förfarande

Det mest vägande skälet till att generaldirektörens förfarande har bedömts mer detaljerat i utskottet har varit behovet att återställa medborgarnas och även riksdagens förtroende för revisionsverkets verksamhet och ledning.

När revisionsverket för 20 år sedan överfördes från finansministeriet till riksdagen tryggades genom detta arrangemang myndighetens oberoende i förhållande till förvaltningen och även i förhållande till riksdagen i enlighet med internationella standarder, eftersom revisionsverket endast kan tilldelas nya uppgifter genom lag.

Oberoendet och generaldirektörens ställning tryggas också av att riksdagen väljer (16 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning) generaldirektör och beslutar om uppsägning (71 § i lagen om riksdagens tjänstemän). Generaldirektören kan sägas upp endast av synnerligen vägande skäl, medan de ledande tjänstemännen i riksdagen, såsom generalsekreteraren, biträdande generalsekreteraren,

förvaltningsdirektören och lagstiftningsdirektören, kan sägas upp när det med beaktande av tjänsteförhållandets art finns godtagbar och grundad anledning till det.

Generaldirektören utnämner för sin del själv revisionsverkets tjänstemän med stöd av lagen om riksdagens tjänstemän. Närmare bestämmelser om det beslutsfattande som ska iakttas vid ämbetsverket, behandlingen av förvaltningsärenden, andra ärenden som hör till den interna förvaltningen och vid behov tjänstemännens uppgifter utfärdas i revisionsverkets arbetsordning. Vidare svarar revisionsverket för sin betalningsrörelse och bokföring och fastställer en ekonomistadga för sig själv. För 2021 har riksdagen som en del av budgetpropositionen godkänt 16 554 000 euro för revisionsverkets omkostnader, och cirka 150 personer arbetar vid verket.

Utskottet anser det vara viktigt att utöver revisionsverkets ekonomiförvaltning också generaldirektörens verksamhet utvärderas och att man får visshet om att reglerna och anvisningarna har iakttagits, att verksamhetsprocesserna är transparenta, att principerna för god förvaltning iakttas i verksamheten och att generaldirektören genom sin egen verksamhet föregår med gott exempel när det gäller användningen av offentliga medel.

Såsom det redan har konstaterats ovan ger grundlagen och lagen om revisionsverket förutsättningar för en oberoende och objektiv extern revision, och i lagen om riksdagens tjänstemän tryggas generaldirektörens ställning som tjänsteman. Att sköta uppgiften på behörigt sätt kräver ett stort ansvar, och generaldirektören, liksom alla riksdagens tjänstemän, förutsätts uppträda på det sätt som hans eller hennes ställning och uppgifter kräver. Generaldirektören ansvarar för ledningen av revisionsverket, den högsta externa revisionen inom statsförvaltningen, och generaldirektören är ämbetsverkets förebild, ger ämbetsverkets verksamhet ett ansikte och styr också ämbetsverkets verksamhetskultur genom sin egen verksamhet.

Utskottet granskar för det första generaldirektörens förfaranden i samband med tjänsteresor. Utöver detta granskas enskilda fall där det har framförts misstankar om huruvida beslut om anställning för tjänsteuppdrag eller avstående från tjänsteuppdrag är ändamålsenliga eller där det är oklart om enskilda utgifter ska betalas ur ämbetsverkets anslag. Utskottet behandlar i sitt betänkande också ledningen av ämbetsverket och personalens välbefinnande i arbetet.

Utskottet har begärt uppgifter av revisionsverket bland annat om längden på och kostnaderna för de tjänsteresor som generaldirektören företagit under sin ämbetsperiod samt användningen av Finnairs stamkundspoäng för tjänsteresor och personliga resor. Utskottet har också hört generaldirektören och efter hörandet begärt ett skriftligt yttrande av generaldirektören, eftersom generaldirektören inte trots begäran hade lämnat ett skriftligt yttrande till utskottet före hörandet. I sakkunnigkallelsen ombads generaldirektören framföra sina åsikter om bland annat resekostnader, användningen av stamkundspoäng och tjänstebil, justitieombudsmannens beslut om pensionsavtal som ingåtts med en tjänsteman. Generaldirektören ombads också redogöra för sin egen uppfattning om dessa frågor samt mer allmänt för sin uppfattning om hur principerna för intern kontroll, riskhantering och god förvaltning har följts vid revisionsverket.

Tjänsteresor och användning av stamkundspoäng

Ovan i betänkandet redogörs det mer detaljerat för revisionsverkets anvisningar om tjänsteresor och vilka processer som ska följas i dem. Generaldirektörens resekostnader för de fem senaste åren (2016—2020) har uppgått till sammanlagt 187 369,24 euro, varav andelen resor i anslutning till uppgifterna i förvaltningskommittén för den europeiska takorganisationen för revision (EUROSAI) har varit 93 464,16 euro. Den totala längden på resorna har varit 327 dygn, varav den totala längden på resor i anslutning till den ovannämnda förvaltningskommitténs uppgifter är 159 dygn. Utifrån material från revisionsverket har den årliga längden på generaldirektörens tjänsteresor varierat mellan 50 och 92 dygn. År 2020 (coronaåret) var längden 22 dygn.

Utskottet har också begärt uppgifter om den föregående generaldirektörens resekostnader, som uppgick till 11 592,09 euro 2014 och 7 472,58 euro 2015. För åren 2011—2013 var det inte möjligt att få uppgifter på personnivå, eftersom förvaringstiden för rese- och kostnadsverifikat är 6 år.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid generaldirektörens mycket ökade resor jämfört med sin föregångare. Också hela ämbetsverkets resekostnader har stigit under den pågående perioden. Revisionsverkets resekostnader har i sin helhet varit 271 089,90 euro 2016 och 452 657,86 euro 2019.

Generaldirektören har meddelat utskottet att utvecklandet och förnyandet av revisionsverkets verksamhet förutsätter deltagande i internationellt samarbete och internationell verksamhet på revisionsområdet. Revisionsbranschen förnyas som en yrkesgemenskap och stöder sig på gemensamma principer och standarder. Standarderna för extern revision är gemensamma och utvecklas i arbetsgrupper och kommittéer inom den internationella takorganisationen (INTOSAI). Alla medlemmar i organisationen 195 har förbundit sig att följa de gemensamt fastställda så kallade ISSAI-standarderna, vars syfte är att garantera kvaliteten, jämförbarheten, effektiviteten och inriktningen på de väsentliga frågorna i revisionsarbetet och den information som produceras genom revisionerna.

Revisionsverket har 2015—2021 varit medlem i förvaltningskommittén för den europeiska takorganisationen för revisionsbranschen (EUROSAI) och har dessutom varit vice ordförande 2015—2017. År 2015 ordnades förvaltningskommitténs möte i Finland under revisionsverkets värdskap. Därefter har förvaltningskommitténs möten, beredningsmöten och den kongress som ordnas vart tredje år ordnats i de övriga medlemsländerna. Enligt generaldirektören har revisionsverket utnyttjat den sakkunskap som erhållits samt arbetet vid workshoppar och seminarier i revisionsverkets eget strategiarbete och i utvecklingen av revisionen.

Utskottet har också bett att få se reserapporterna från generaldirektörens resor till Indien 2018 (workshop för unga direktörer vid revisionsverken) och Bhutan 2019 (möte med generaldirektören och utbildning i miljörevision). Utskottet har ansett det vara nödvändigt att få information om syftet med tjänsteresor och om fördelarna med dessa resor för ämbetsverkets verksamhet. Generaldirektören svarade inte på frågor relaterade till detta i samband med sakkunnigutfrågningen.

Utskottet har med stöd av sin grundlagsenliga rätt att få uppgifter strävat efter att av både revisionsverket och generaldirektören själv få klarhet i hur Finnair Plus-kontot för generaldirektö-

rens tjänsteresor har använts eller om dessa poäng är helt oanvända. Enligt revisionsverkets reseanvisning ska de bonuspoäng och kundförmåner som tjänats in under tjänsteresor utnyttjas till förmån för revisionsverket i samband med tjänsteresor.

Enligt revisionsverket är Finnair Plus-kontot för generaldirektörens tjänsteresor enligt Finnair Plus-reglerna personligt och medlemskapet registreras genom att ett personligt Finnair Plus-poängkonto öppnas med personens namn på den adress som han eller hon uppgett. Företag, sammanslutningar och andra persongruppsgrupper är enligt stadgarna inte berättigade till medlemskap. Finnair Plus-poängen för generaldirektörens tjänsteresor har inte utnyttjats i samband med generaldirektörens tjänsteresor. Generaldirektören har ett personligt användarnamn och lösenord på Finnair Plus-kontot och byrån har inte tillgång till uppgifterna på kontot. Därför känner myndigheten inte till om poängen är helt oanvända.

Vid utskottets utfrågning av generaldirektören behandlades också dessa frågor. Generaldirektören svarade att uppgifterna på Finnair Plus-kontot är personliga, att de inte är offentliga uppgifter och att hon inte är skyldig att svara på frågor som gäller dem. Utskottet har inte kunnat ålägga generaldirektören att lämna dessa uppgifter, eftersom utskottet inte anser att rätten att få uppgifter omfattar uppgifter i ett stamkundsprogram som grundar sig på ett avtalsförhållande mellan personen och bolaget. Polisen har däremot rätt att få dessa uppgifter om ärendet kräver det. Personen tryggas också av det så kallade skyddet mot självinkriminering, med vilket avses exempelvis att den misstänkte inte är skyldig att aktivt medverka till utredningen av sin egen skuld, utan han eller hon har rätt att förbli passiv.

Utskottet menar att det är beklagligt och ifrågasätter öppenheten och trovärdigheten i revisionsverkets egen verksamhet att generaldirektören har gjort sitt val utifrån att hon inte är skyldig att informera om användningen av de stamkundspoäng som tjänats in på grund av tjänsteresor. Dessutom har generaldirektören låtit utredningen av situationen i offentligheten och kommunikationen om saken falla på underlydande tjänstemäns ansvar.

Enskilda ämbetsåtgärder

Våren 2016 ingick revisionsverket ett avtal med en överinspektör om dennes avgång med ålderspension. Enligt avtalet skulle överinspektören avgå med ålderspension den 1 augusti 2018. Fram till dess skulle överinspektören inte ha några arbetsuppgifter men få full lön (4 160 euro/mån.) för sex månader som motsvarar uppsägningstiden (1.6.2016—30.11.2016) och därefter 48 procent (1 997,22 euro/mån.) av den fulla lönen fram till den 31 juli 2018.

På basis av sakkunnighörandet hade ingendera avtalsparten då någon uppfattning om att avtalet strider mot lagen om riksdagens tjänstemän. Enligt arbetsgivaren var avtalet ekonomiskt fördelaktigt i förhållande till andra alternativ i den aktuella situationen. Enligt pensionsavtalet skulle revisionsverket betala 61 261 euro. I en situation där tjänsteförhållandet skulle ha konstaterats blivit uppsagt på ett lagstridigt sätt och anställningsförhållandet hade fortgått fram till 68 års avgångsålder, skulle det enligt revisionsverkets bedömning ha orsakat en kostnad på 353 139 euro. Om anställningsförhållandet hade fortgått fram till avgångsåldern, skulle kostnaden ha varit 323 139 euro.

Riksdagens justitieombudsman har senare i sitt avgörande i december 2020 (EOAK/285/2019) med anledning av klagomålet ansett att ”en tjänstemans skyldighet att arbeta är en sådan skyldighet för en tjänsteman som avses i 44 § 2 mom. 1 punkten i lagen om riksdagens tjänstemän och som enligt 49 § 1 mom. i lagen inte får avtalas i ett tjänsteavtal. Jag anser därför att det aktuella tjänsteavtalet är lagstridigt. Jag konstaterar att det i de utredningar som jag fått inte har angetts vad som har varit den yttersta orsaken till att ett så exceptionellt tjänsteavtal har ingåtts. Med andra ord, vad har varit det ”vederlag” som arbetsgivaren har fått för tjänsteavtalet och utbetalningen av lön enligt det. När detta inte har framförts anser jag att det enligt utredarna inte är relevant för bedömningen av avtalets lagenlighet.”

Riksdagens justitieombudsman gav verkets generaldirektör och en direktör vid verket en anmärkning.

Frågan om tjänsteavtalets laglighet har avgjorts av justitieombudsmannen, och det hör inte till revisionsutskottets uppgifter att bedöma tjänsteåtgärdernas laglighet. Utskottet anser att revisionsverket vid ingåendet av avtalet har betonat sakens ekonomiska betydelse, vilket baserar sig på revisionsverkets egen bedömning med ovan nämnda antaganden och på att man av tjänstemannen inte alls hade fått den arbetsinsats som uppgiften kräver under de kommande åren.

Utskottet har också fått kännedom om att revisionsverket kan ha handlat i strid med lagen om riksdagens tjänstemän när det utan offentligt ansökningsförfarande utnämnt en projektexpert för viss tid till ett tjänsteförhållande 1.11.2019—31.3.2021.

Enligt revisionsverket var det fråga om att ordförandeskapet i INTOSAI:s miljöarbetsgrupp överfördes till Finland, och därför behövde sekretariatet snabbt en projektexpert med erfarenhet och kompetens i fråga om miljöarbetsgruppens verksamhet. Rekryteringen av en projektexpert utan offentligt ansökningsförfarande baserade sig på ett avtal mellan Finlands och Estlands revisionsverk och på att arbetstagaren arbetade 60 procent vid Estlands revisionsverk och 40 procent vid Finlands revisionsverk, varvid man enligt revisionsverket inte sökte någon person och det i praktiken inte fanns någon person för en sådan uppgift på den så kallade öppna arbetsmarknaden.

I enlighet med sitt uppdrag bedömer utskottet inte förfarandets lagenlighet, men anser att de ovan beskrivna tillvägagångssätten är problematiska med tanke på principerna om öppenhet och god förvaltning, i synnerhet om de mer allmänt representerar verksamhetskulturen i ledningen av ämbetsverket.

Bristfälliga resedokument och enskilda oegentligheter gällande fakturering

Revisionsutskottet har begärt ett sakkunnigyttrande av revisionsverket om vilka slutsatser och ställningstaganden revisionsverket skulle stanna för, i det fall att det vid en revision av exempelvis ett ministerium eller ett ämbetsverk skulle upptäcka samma typ av förfaranden i ledningens agerande som nu uppdagats i fråga om revisionsverkets högsta ledning (generaldirektören). Utskottet har sänt handlingar som erhållits från Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning till revisionsverket som underlag för arbetet.

Generaldirektören har inget permanent reseförordnande, så för varje tjänsteresa ska det göras upp en separat reseplan och utfärdas ett reseförordnande. Enligt ämbetsverkets utlåtande har cirka 75 procent av generaldirektörens reseplaner varit väsentligt bristfälliga, på basis av det urval som gjorts på de största reseräkningarna. I reseplanen antecknas i många fall endast de dagtraktamenten som föranleds av genomförandet av tjänsteresan. Reseplanerna har således inte möjliggjort exempelvis en bedömning av färdsättet. I många fall kräver generaldirektörens rese- och kostnadsräkningar tilläggsutredning, och de har i regel gällt bristfällig verifiering av reseräkningen.

När det gäller vissa kostnader som ingår i det material som revisionsutskottet lämnat (inköp av styling- och frisörtjänster, inköp av flygbiljetter, parkeringskostnader, prenumeration på digitala tidningar, kostnader för cykelunderhåll) har revisionsverket vidtagit åtgärder för att återkräva dem eller korrigera beskattningen. I återkravet ingår anskaffningar av styling- och frisörtjänster, som exempelvis tidsmässigt inte har anslutit sig till fotograferingssessioner för revisionsverkets årsberättelse 2018—2019, sammanlagt 1 122 euro. För att korrigera beskattningen har kostnaden för cykelservice 95 euro för år 2020 lagts till som beskattningsbar inkomst för generaldirektören och även för 55 personer inom ämbetsverket som anlitat cykelservice det året.

Utskottet anser att generaldirektörens tillvägagångssätt vid skötseln av reseärenden är vårdslöst, belastar ämbetsverkets egna resurser och Palkeets resurser och anser också att det visar på en viss likgiltighet när det gäller att iaktta förfaranden som är bindande för hela personalen. Utskottet anser inte att användningen av skattebetalarnas pengar för generaldirektörens styling- och frisersalongtjänster är ett tecken på gott omdöme, även om denna möjlighet i vissa fall senare har getts hela personalen med kommunikationschefens godkännande och skrivits in i projektplanen för kommunikationstjänster. Utskottet betonar att den högsta ledningen måste utgöra ett gott exempel för organisationens verksamhetskultur.

Arbetshälsa och ledning vid ämbetsverket

Revisionsutskottet har senast i december 2020 behandlat Riksdagens revisorers revisionsberättelse om statens revisionsverks bokslut, verksamhetsberättelse och bokföring samt förvaltning för 2019. I sitt betänkande ReUB 8/2020 rd konstaterar utskottet följande: ”För att genomföra revisionsverkets vision och nya strategiska mål som betonar samhälleligt genomslag reformerades verkets organisations- och ledningsmodell 2019. Som ett resultat av utvecklingsarbetet beslutade man vid revisionsverket att organisera sig i fyra verkningsområden för att bättre kunna koncentrera sig på rättidigt, väsentligt och verkningsfullt revisions- och tillsynsarbete. Revisionsutskottet har i sina betänkanden under de senaste åren (t.ex. ReUB 8/2018 rd och ReUB 4/2019 rd) fokuserat i synnerhet på utvecklingen av arbetshälsan vid revisionsverket och de missförhållanden som lyfts fram i personalenkäterna. År 2019 genomfördes ingen personalenkät vid revisionsverket eftersom det pågår en övergångsperiod i samband med verkets ledningsreform och man håller på att stegvis övergå till den nya verksamhetsmodellen. Utskottet konstaterar att det även i fortsättningen kommer att följa utvecklingen av arbetshälsan vid revisionsverket.

Utskottet har också vid behandlingen av revisorernas revisionsberättelser 2017 och 2018 uttalat sig om arbetshälsa och ledning och ansett det vara viktigt att ämbetsverkets ledning fäster särskild uppmärksamhet vid genomförda personalundersökningar och arbetshälsa. Utskottet har

också ansett att verket i anslutning till utvecklingen avledarskapet (i samband med organisationsreformen) bör se till att beakta personalen vid uppföljningen av reformerna.

I samband med behandlingen av detta ärende framhävs olika åsikter hos generaldirektören och personalorganisationen (Eduskunnan akavalaiset ry, som omfattar cirka en tredjedel av ämbetsverkets personal).

Enligt generaldirektören bygger förändringsledarskapet vid revisionsverket på en öppen diskussion och gemensam planering, verkställighet och utvärdering av ärendena med personalen. Principen om öppen diskussion har också tillämpats vid årsskiftet 2020—2021 vid behandlingen av de interna ärenden som pressen lyft fram vid revisionsverket, och enligt generaldirektören är situationen lugn bland personalen.

Enligt yttrande från Eduskunnan akavalaiset har prioriteringarna för revisionsverkets verksamhet förändrats under den nuvarande generaldirektörens mandatperiod. Vid sidan av den tidigare huvuduppgiften, att kontrollera lagligheten och ändamålsenligheten i statsfinanserna och skötseln av statsfinanserna, har nya kriterier lyfts fram. Också ämbetsverkets resurser har i enlighet med dessa prioriteringar riktats till arbete som stöder genomförandet av målen för hållbar utveckling och miljöaspekterna. I yttrandet anses det viktigt att revisionsverket kritiskt bedömer sitt eget syfte och sitt eget mandat samt också förnyar sin verksamhet.

Dessutom konstateras det i yttrandet att "den offentliga utredningen om avslutande av tjänsteförhållandet och reseärenden å sin sida har belastat personalen oskäligt mycket. Tjänstemän som tidigare tjänstgjort i en uppgift som de värderat mycket utsätts nu för hån och känner sig mindervärdiga. Även om de händelser som kritiseras kan riktas mot enskilda tjänstemän är ansvaret fördelat på alla och skammen har lagts ut på personalen. De fel som begåtts har inte erkänts. Ämbetsverkets ledning ansvarar för att vidta alla behövliga åtgärder för att återställa revisionsverkets arbetsro och förtroendet för att revisionsverket fungerar på behörigt sätt. Vi upplever dock att ledningens verksamhet hittills har visat sig vara undvikande, destabiliserande och hemlighetsfull. Detta motsvarar inte ämbetsverkets värdering om öppenhet i vår verksamhet."

Utskottet har tidigare i detta betänkande nämnt att den under den föregående och den innevarande valperioden har fäst uppmärksamhet vid personalens välbefinnande i arbetet och vid ledningen av ämbetsverket. Med tanke på resultaten i ämbetsverkets verksamhet är det viktigt att den personal vid revisionsverket som utför granskningar av lagligheten och ändamålsenligheten i användningen av statliga medel för skattebetalarnas räkning är yrkeskunnig, motiverad och att ämbetsverket har en öppen och respektfull verksamhetskultur. Personalen har också rätt till god ledning.

Till revisionsverkets funktionella oberoende hör enligt utskottets uppfattning att ingen, inte heller revisionsutskottet, har rätt att kräva att byrån ska granska ett visst ämnesområde eller en viss aktör. Följaktligen är det byrån själv som fattar beslut om revisionsverkets prioriteringar, val av teman, sättet att genomföra revisionerna och resursfördelningen. Utskottet har å sin sida möjlighet att flera gånger om året utvärdera revisionsverkets inspektioner, deras slutsatser och fördelar för riksdagens parlamentariska kontroll samt uttrycka sin syn på dem i sina betänkanden.

Under sitt utredningsarbete har utskottet fått den uppfattningen att den rådande situationen i fråga om revisionsverkets personal är allvarlig och att förutsättningarna för arbetet har försämrats. Den tillspetsade situationen har i väsentlig grad påverkats av oklarheterna i generaldirektörens verksamhet när det gäller användningen av offentliga medel och den offentliga debatten om dem, som också har gällt hela revisionsverkets arbete. Utskottet anser att principerna för god förvaltning till många delar inte har följts i generaldirektörens verksamhet. Verksamheten ser inte heller ut att vara exemplarisk utåt, vilket inte kan anses vara ändamålsenligt för skötseln av uppgiften som generaldirektör för Statens revisionsverk. För att situationen ska kunna rättas till krävs det att förtroendet och trovärdigheten för det arbete som verket utför samt personalens förtroende för ledningen snabbt kan återställas med alla till buds stående medel. För närvarande är det i första hand generaldirektören som ansvarar för att rätta till situationen tillsammans med den övriga ledningen, och hela personalen behövs för att åtgärderna ska lyckas.

Grundlagsutskottets utlåtande

Under utskottets utredningsarbete har frågan aktualiserats om revisionsutskottets ansvarsområde och behörighet när det är fråga om uppsägningsförfarandet för generaldirektören för Statens revisionsverk. Enligt 10 § i lagen om riksdagens tjänstemän väljer riksdagen generaldirektören för Statens revisionsverk och enligt 71 § i samma lag beslutar riksdagen om uppsägning av generaldirektören för Statens revisionsverk och hävning av tjänsteförhållandet. Vidare enligt 28 § får arbetsgivaren inte säga upp ett tjänsteförhållande av något skäl som beror av tjänstemannen, om inte skälet är synnerligen vägande. Enligt 39 § i grundlagen tas ärenden återigen upp i riksdagen genom att regeringen överlämnar en proposition eller genom att en riksdagsledamot väcker en motion eller på något annat sätt som anges i grundlagen eller i riksdagens arbetsordning.

Revisionsutskottet begärde med stöd av 38 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning utlåtande av grundlagsutskottet den 28 april 2021 (TrVP 8/2021 vp). Utskottet har hört sakkunniga och begärt skriftliga sakkunnigyttranden innan det begärt utlåtande. De yttranden som inkommit har varit sinsemellan motstridiga, varför det i revisionsutskottet har rått oklarhet om huruvida det ärende som är under beredning är förenligt med grundlagen. Revisionsutskottet har därför bett grundlagsutskottet avgöra huruvida revisionsutskottets ansvarsområde enligt grundlagen omfattar uppgifter som gäller förfarandet för uppsägning av generaldirektören, hur behörighetsfördelningen mellan riksdagens olika organ ser ut i ärendet och hur frågan om eventuell uppsägning av generaldirektören väcks i riksdagen.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (GrUU 23/2021 rd) följande: ”Revisionsutskottet ber i sin begäran om utlåtande att grundlagsutskottet ska ta ställning till frågor som allmänt gäller behörighetsfördelningen mellan riksdagens organ och förfarandet för att väcka ärenden i plenum. Begäran gäller inte grundlagsenligheten i revisionsutskottets förslag eller betänkandeutkast. Begäran om utlåtande täcker således in även andra frågor än sådana som är direkt grundlagsrelaterade, såsom tolkningen av lagen om riksdagens tjänstemän. Grundlagsutskottets uppgifter enligt 74 § i grundlagen och 38 § i riksdagens arbetsordning omfattar enligt utskottet inte en allmän granskning av vilken behörighet riksdagens organ har eller vilka förfarandena är för att väcka ärenden i plenum, inte ens ur konstitutionell synvinkel.”

Vidare understryker grundlagsutskottet att ”uppgiften att övervaka att grundlagen iakttas i plenum enligt 42 § i grundlagen har tilldelats talmannen. Enligt 42 § 1 mom. i grundlagen övervakar talmannen att grundlagen iakttas vid behandlingen av ärenden i plenum. Till den uppgiften hör också att övervaka att ärendena har inletts i plenum i enlighet med grundlagen. Enligt grundlagen ska talmannen således i första hand avgöra på vilket sätt ett ärende som hör till riksdagens behörighet kan inledas i plenum.”

Revisionsutskottet konstaterar att grundlagsutskottet med stöd av sina motiveringar i utlåtandet inte har avgjort om revisionsutskottets behörighet enligt grundlagen omfattar uppgifter i anslutning till generaldirektörens uppsägningsförfarande, varför frågan fortfarande är oklar.

Utskottet har hört riksdagens talman, generalsekreterare och biträdande generalsekreterare om grundlagsutskottets utlåtande, av vilka det i ett sakkunnigyttrande konstateras att grundlagen eller riksdagens arbetsordning inte innehåller några bestämmelser om inledning i plenum av uppsägning av generaldirektören för Statens revisionsverk eller hävning av tjänsteförhållandet. Yttrandet lyfter fram de synpunkter som framförts i de skriftliga yttrandena från de sakkunniga som grundlagsutskottet hört (professorerna Hidén, Mäenpää och Viljanen) om vilken aktör som är behörig att föra en uppsägning av generaldirektören till plenum. När situationen är oklar i lagstiftningen kommer man i utlåtandet fram till att det bästa alternativet är att stödja sig på Hidéns och Viljanens yttranden om revisionsutskottets och kanslikommissionens uppgifter och befogenheter. Om revisionsutskottet i sin egen tillsynsverksamhet kommer fram till att åtgärder bör vidtas i riksdagen för att säga upp revisionsverkets generaldirektör, är det enligt revisionsutskottets utlåtande skäl att underrätta kanslikommissionen om saken med tanke på eventuella åtgärder.

Hidén har påpekat att revisionsutskottets övervakningsobservationer också kan gälla revisionsverkets ekonomi och vara betydande som sådana. Uppsägning av en tjänsteman är inte i sig någon iakttagelse vid övervakningen och inte heller ett sådant sido- eller följdfenomen i anslutning till en övervakningsiakttagelse att rätten att på eget initiativ lägga fram iakttagelser vid övervakning också skulle innefatta rätt att på eget initiativ föreslå uppsägning av en tjänsteman. Uppsägning av en tjänsteman är en tjänstemannarättslig åtgärd som är betydande med tanke på individens rättsliga ställning och hänför sig till bestämmelsen om rätt till arbete i 18 § i grundlagen. Enligt Hidén hör tjänstemannarättsliga frågor klart till kanslikommissionens allmänna uppgifter.

Viljanen konstaterar å sin sida i sitt yttrande att revisionsutskottets initiativrätt i plenum enligt 90 § 1 mom. i grundlagen begränsas till endast betydande iakttagelser vid övervakning. Ordalydelsen och motiveringen i bestämmelserna om revisionsutskottet stöder inte att initiativrätten också skulle kunna omfatta ett förslag om uppsägning av generaldirektören. Uppsägning av generaldirektören är ett tjänstemannarättsligt ärende som till sin grundläggande karaktär är administrativt och som ska beredas med beaktande av rättssäkerhetsaspekterna oberoende av att den egentliga beslutsfattaren är plenum. Enligt Viljanen ska ett ärende som gäller uppsägning inledas i plenum genom ett förslag från kanslikommissionen.

Genomförande av övervakningsiakttagelser

Revisionsutskottet har i detta betänkande lagt fram betydande iakttagelser vid övervakning för riksdagen. Dessa iakttagelser är principiellt viktiga med tanke på såväl riksdagens budgetmakt

som iakttagandet av statens ekonomi och budget samt iakttagandet av principerna för god förvaltning. En del av utskottets iakttagelser är sådana som regeringen ska utreda, och i beslutsförslaget förutsätter utskottet därför att regeringen vidtar åtgärder i dessa frågor.

En del av de ändringsbehov som utskottet observerat gäller riksdagens eget arbete (oklarheter i bestämmelserna om uppsägning av generaldirektören och inledande av uppsägningsförfarande) och en del finansförvaltningen vid Statens revisionsverk, i synnerhet tillräckligheten i fråga om processerna och kontrollarrangemangen inom verkets ekonomiförvaltning. Utskottet anser att det är viktigt att man vidtar korrigerande åtgärder i fråga om de missförhållanden som lyfts fram i betänkandet.

Utskottet konstaterar slutligen att generaldirektörens verksamhet på ett betydande sätt har försvagat förtroendet för att statens revisionsverk sköter sin egen ekonomi på behörigt sätt samt för att den interna kontrollen fungerar och skadat verkets anseende. Utskottet anser därför att riksdagens kanslikommission ska utreda om generaldirektören i enlighet med riksdagens tjänstemannalag har förutsättningar att fortsätta i sitt uppdrag och, om uppsägningsvillkoren uppfylls, föra ärendet till riksdagens plenum för avgörande.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner två uttalanden.

Utskottets förslag till uttalanden

1. Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder och utreder hur genomförandet av principen med chefens chef kan främjas inom hela statsförvaltningen. Riksdagen anser det vara viktigt att utreda ett förfarande genom vilket den interna revisionens och även Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltnings iakttagelser om missförhållanden som gäller den högsta ledningen för statens ämbetsverk eller inrättningar kan anmälas till en instans som är oberoende av ämbetsverkets eller inrättningens operativa ledning. Också den externa revisorns tillgång till information i detta sammanhang bör ombesörjas.

2. Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att förtydliga och förenhetliga anvisningarna om statsförvaltningens resor. Det ska också ses till att handledningen och rådgivningen är tillräcklig och att efterlevnaden av anvisningarna övervakas. Som enskild fråga bör det utredas hur anvisningarna om användningen av de stamkundsförmåner som tjänas in vid tjänsteresor ska utformas så att praxisen blir enhetlig, tydlig och möjlig att efterfölja. Regeringen bör dessutom göra en helhetsbedömning av huruvida rekommendationen att en tjänsteman ska ingå ett personligt stamkundsavtal med flygbolaget medför så stora ekonomiska eller andra väsentliga fördelar för statens tjänsteresor att det, trots de kända problemen, är motiverat att bibehålla rekommendationen.

Betänkande ReUB 2/2021 rd

Helsingfors 15.6.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Outi Alanko-Kahiluoto gröna
vice ordförande Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Marko Kilpi saml
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Veijo Niemi saf
medlem Päivi Räsänen kd
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Pia Viitanen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Heidi Silvennoinen
revisionsråd Arto Mäkelä.