

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 7/2014 rd

Regeringens årsberättelse 2013

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och regeringens årsberättelse för år 2013

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 maj 2014 regeringens årsberättelse 2013 (B 12/2014 rd) till revisionsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att de permanenta fackutskotten kan lämna utlåtande till revisionsutskottet.

Dessutom remitterade riksdagen den 27 maj 2014 statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och regeringens årsberättelse för år 2013 (B 16/2014 rd) till revisionsutskottet för beredning

Utskottet har behandlat berättelserna i ett sammanhang och ger ett samlat betänkande om dem.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har fackutskottet lämnat utlåtanden (GrUU 20/2014 rd, UtUU 3/2014 rd, FiUU 7/2014 rd, FvUU 21/2014 rd, LaUU 14/2014 rd, KoUU 4/2014 rd, JsUU 33/2014 rd, FsUU 7/2014 rd, KuUU 9/2014 rd, ShUU 6/2014 rd, EkUU 27/2014 rd, FrUU 4/2014 rd, AjUU 6/2014 rd och MiUU 16/2014 rd) om ärendet. Utlåtandena återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- understatssekreterare Timo Lankinen, statsrådets kansli
- regeringsråd, biträdande avdelningschef Heikki Liljeroos, dataadministrationsdirektör Max Hamberg, direktör för projektbyrån Marko Loisa och lagstiftningsråd Pekka Pulkkinen, justitieministeriet
- specialsakkunnig Ari-Pekka Dag, inrikesministeriet
- finansråd Elina Pylkkänen, lagstiftningsråd Hannele Kerola, programchef Maria Nikkilä, konsultativ tjänsteman Arne Hummelholm, konsultativ tjänsteman Armi Liinamaa och specialsakkunnig Olli-Pekka Rissanen, finansministeriet
- statsrådets biträdande controller Esko Mustonen och specialsakkunnig Riitta Pirhonen, finanscontrollerfunktionen, finansministeriet
- byggnadsråd Ritva Kivi och överinspektör Tarmo Mykkänen, undervisnings- och kulturministeriet
- överinspektör Vesa Pekkola, social- och hälsovårdsministeriet
- kanslichef Hannele Pokka, byggnadsråd Teppe Lehtinen och överingenjör Katja Outinen, miljöministeriet
- programchef, tekn. doktor Juhani Pirinen, Fukt- och mögelprogrammet, miljöministeriet
- effektivitetsrevisionsråd Visa Paajanen, ledande effektivitetsrevisor, ekon. doktor Pirk-

- ko Lahdelma, ledande effektivitetsrevisor, fil. doktor Auri Pakarinen och ledande effektivitetsrevisor, docent, doktor i adm. vet. Tomi Voutilainen, statens revisionsverk, riksdagen
- direktör Jarmo Lindén och johtava ylitarkastaja Hanna Koskela, Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet ARA
- verksamhetsledare Hannele Rämö, Asumis-terveysliitto AsTe
- direktör Mikael Forss, Folkpensionsanstalten

- specialsakkunnig Esko Korhonen, Finlands Kommunförbund
- äldre forskare Anne Hyvärinen, Institutet för hälsa och välfärd
- valvontajohtaja Mikko Grönberg, Tullen
- professor Kari Reijula, Arbetshälsoinstitutet
- riskienhallintajohtaja Ari Mäkelä, Skatteförvaltningen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av Helsingfors tingsrätt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Reviderat berättelseförfarande

Revisionsutskottet konstaterar med tillfredsställelse att den långa process för att sammanföra åtgärdsberättelsen och bokslutsberättelsen som inleddes redan 2008 nu äntligen har slutförts. Enligt 46 § i grundlagen ska statsrådet årligen lämna riksdagen en berättelse om regeringens verksamhet och om dess åtgärder med anledning av riksdagens beslut samt en berättelse om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts. Utskottet understryker vikten av tidsplanering och framförhållning och av att riksdagen och regeringen även i övrigt samarbetar för att berättelsen så snabbt som möjligt efter färdigställandet och remissdebatten ska kunna behandlas i utskottet och därigenom betjäna riksdagens behandling av statsbudgeten. Den nu aktuella årsberättelsen är daterad den 30 april 2014, meddelades ha inkommit till riksdagen den 13 maj 2014 och remitterades till utskott den 15 maj 2014. Fackutskotten har haft över två månader på sig att lämna utlåtande till revisionsutskottet. Detta tidsschema gjorde det omöjligt att behandla ärendet under vårsessionen 2014. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande ansett det viktigt att regeringen försöker bli klar med berättelsen ytterligare ett antal veckor tidigare för att riksdagen

ska ha en reell chans att behandla den under vårsessionen.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt betänkande om ändringarna i berättelseförfarandet (GrUB 5/2013 rd) det också viktigt att "de permanenta fackutskotten också i framtiden med stöd av riksdagens beslut ger sitt utlåtande till betänkandeutskottet [- - -]. Då kan fackutskotten fortfarande i sina berättelseutlåtande bl.a. ta ställning till regeringens åtgärder och lyfta fram olika teman. Alla utskott ska ha en chans att ta ställning till regeringens åtgärder med anledning av de uttalanden som respektive utskott föreslagit i sina betänkanden och som godkänts av riksdagen. Enligt det nuvarande förfarandet ska det inte ingå i betänkandeutskottets roll att i detalj behandla fackutskottens uttalanden (se t.ex. GrUU 1/2010 rd, s. 7/I)." Vidare konstaterade grundlagsutskottet i samband med behandlingen av regeringens årsberättelse för 2012 att det ingår i fackutskottens uppdrag att inom ramen för sitt ansvarsområde göra en bedömning av om regeringens ståndpunkt kan accepteras eller inte. Denna uppföljning av riksdagens uttalanden är, enligt grundlagsutskottets uppfattning, ett minimikrav som varje utskott bör uppfylla i behandlingen av regeringens berättelse (GrUB 1/2014 rd). Så snart man beslutat om formerna för det nya förfarandet finns det skäl att fokusera på berättelsens innehåll.

Hur innehållet kan förbättras

Förslag från utskotten

Revisionsutskottet har sett det som viktigt att samtliga utskott tar ställning till vilken information årsberättelsen bör ge och lägger fram förslag till hur innehållet i årsberättelsen kan utvecklas. Det är ändamålsenligt för att inventera riksdagens informationsbehov och det underlättar också regeringens omarbetning av berättelsekonceptet. Inför behandlingen av föreliggande årsberättelse instruerade talmanskongressen utskotten att också ta ställning till hur väl de mål som ställdes upp för reformen har uppnåtts (PN-PTK 51/2014 vp). Fackutskotten grep sig uppgiften an och har i sina utlåtanden lagt fram åtskilliga förslag på hur berättelsen kan förbättras innehållsmässigt.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att årsberättelsen i sin nuvarande form i fyra delar är omfattande och svåröverskådlig, och ser det som angeläget att fortfarande satsa på att förbättra innehållet. Informationen till riksdagen bör komprimeras, och i stället för beskrivningar av verksamheten bör det finnas fler utvärderingar av åtgärdernas effektivitet och de samhälleliga verkningarna. Detta beskriver de flesta utskottens uppfattning av berättelsens nuvarande utformning.

Försvarsutskottet menar att årsberättelsen bör komprimeras ytterligare. Samtidigt skulle regeringen kunna fästa större vikt vid visualiseringen av olika data och vid att visa hur olika nyckeltal utvecklats över tiden. Vidare bör regeringen överväga om berättelsen skulle kunna fokusera på de mest väsentliga utfallen för förvaltningsområdenas effektmål och lägga mindre vikt vid frågekomplex av mer begränsad betydelse. Försvarsutskottet stöder också tanken att resultatmålen ska vara så konkreta som möjligt och även ha kvantitativa indikatorer. Rapporteringen ska samtidigt sträva efter att klarare än tidigare vara på orsak-verkan-relationerna. Till exempel var försvarsmaktens verksamhet resultatrik och effektiv ur ett perspektiv som enbart beaktar de mål som satts upp för verksamhetsåret, eftersom de centrala målen för verksamheten uppnåddes.

Med tanke på effektiviteten och beslutsfattandet är det likväl viktigare att bedöma utfallet för verksamhetsåret i relation till de långsiktiga målen och framtidsutsikterna. Med detta bredare perspektiv i åtanke är enligt försvarsutskottet trenden oroväckande, eftersom målen för 2013 uppnåddes enbart genom kraftiga inskränkningar i verksamheten och i de planerade materialupphandlingarna. De verkliga konsekvenserna av nedskärningarna kommer att märkas först på längre sikt.

Enligt försvarsutskottet är tidsspannet för de mål som ställts upp för det samhälleliga genomslaget — t.ex. ett effektivt försvarssystem — i verkligheten tämligen långt. Enligt sakkunnigutlåtanden är livscykeln för de trupper och system som utvecklas inom försvarsmaktens förmågeprojekt nämligen cirka 25 år. En granskning av det samhälleliga genomslaget på kort sikt ger därför inte nödvändigtvis en rättvisande bild av hur förvaltningsområdets effektivitet utvecklats på lång sikt. Att granska ett enskilt år ger inte heller möjlighet till jämförelser bakåt i tiden eller till signaler till framtiden. Försvarsutskottet föreslår att man i utvecklingen av berättelsen bör överväga att utöver årets resultat visa resultaten för några tidigare år och koncentrera prognoserna om de kommande årens utveckling. Med hänsyn till konsekvensbedömningen är det viktigt att sträva till ett starkare inslag av tvärdministrativ beredning och uppföljning av den övergripande krishanteringen. De olika förvaltningsområden får då gemensamma målsättningar som rapporteras i årsberättelsen, även om resultatstyrningen sker lokalt inom respektive förvaltningsområde.

Enligt utrikesutskottet är berättelsen fortfarande i hög grad beskrivande, dvs. den säger att Finland deltog eller Finland var aktivt etc. Eftersom berättelsens görs upp för riksdagen, måste den bättre än tidigare ta hänsyn till hur riksdagens vilja och ställningstagande de facto har beaktats av regeringen.

I avsnittet om Finlands medverkan i internationell krishantering saknas information om vad som gjorts för att stärka utvärderingen av genomslagskraften. Utrikesutskottet (och försvars-

utskottet) har efterlyst förbättringar på detta område och även Statens revisionsverk fäste uppmärksamhet vid frågan i sin rapport för 2013.

Utskottet ser det som särskilt viktigt att de delar av berättelsen som behandlar resultatet och effekterna av regeringens arbete (nuvarande del 1 och 2) till innehåll och form är så klara och tydliga att den parlamentariska kontrollen kan fungera utan omfattande tilläggsutredningar eller sakkunnigutfrågningar. Också revisionsutskottet menar att årsberättelsen ska stödja utskotten i uppföljningen av förvaltningsområdets verksamhet och i synnerhet bedöma målutfallet.

Enligt utrikesutskottet bör regeringen i partierna om utrikes- och säkerhetspolitiken försöka infoga en bedömning av hur Finland till exempel genom medlemskap i någon kommitté eller organisations styrande organ eller genom medverkan i någon insats i praktiken har kunnat effektivisera genomförandet av de politiska mål som regeringen ställt upp för respektive sektor. Enbart det att Finland valts in i något organ eller deltagit i någon insats säger inte nödvändigtvis något om huruvida målen har nåtts. Berättelsen kunde kanske innehålla avsnitt om regeringens horisontella verksamhet. Det kunde underlätta en utvärdering av de totala effekterna.

Utrikesutskottet påpekar att effekterna av till exempel utrikesministeriets utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete av ministeriet har bedömts på skalan "god - utmärkt". Samtidigt har utskottet vid behandlingen av redogörelsen om utvecklingspolitiken nått ett helt annat resultat (UtUB 9/2014 rd) och därför krävt att i början av 2015 få en utredning som bygger på en oberoende utvärdering av effekterna och resultaten av utvecklingspolitiken.

Utrikesutskottet föreslår också att berättelsen endast på ett allmänt plan skulle behandla de områden inom respektive ministerier för vilka någon separat utredning eller redogörelse inte lämnats till riksdagen. Till dessa delar kunde berättelsen hänvisa till respektive handlingar för närmare detaljer. I delarna 1 och 2 i berättelsen kunde det finnas en sammanfattning av hur riksdagens viktigaste uttalanden beaktats i utvecklingen av verksamheten. Nu behandlas uttalan-

dena separat i del 4, vilket leder till att textavsnitten och utvärderingarna inte nödvändigtvis motsvarar varandra.

Rapporteringen om statens bolagsinnehav

Revisionsutskottet har redan tidigare lyft fram rapporteringen om statens bolagsinnehav (ReUB 1/2009 rd, ReUB 5/2010 rd, ReUB 11/2010 rd och ReUB 4/2012 rd). Eftersom statens bolagsförmögenhet inte ingår i statsbudgeten ger årsberättelsens rapportering riksdagen ett gott tillfälle att få information och utnyttja sina kontrollbefogenheter också i fråga om de statsfinansiella poster som ligger utanför budgeten.

Finska staten har aktieinnehav i drygt femtio betydande bolag. Bland dessa finns såväl börsnoterade som onoterade bolag. Staten kan ha strategiska motiv och placeringsintressen för sitt ägande. Största delen av företagen med statlig aktiemajoritet och statens intressebolag är kommersiella företag. För ägarstyrningen svarar avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli. En mindre del av bolagen med statlig aktiemajoritet och statens intressebolag har specialuppdrag. De har hand om något särskilt uppdrag som har tilldelats bolaget eller dispens för att inte behöva vara verksam i en konkurrensutsatt omgivning. Bolagen med ett särskilt uppdrag är underställda ägarstyrningen vid fackministeriet inom sitt förvaltningsområde.

Efter åtskilliga turer har rapporteringen om det statliga bolagsinnehavet inkluderats i del 1 av regeringens årsberättelse. Därutöver lämnar statsrådets kansli varje år en egen berättelse om de bolag som omfattas av statsrådets kanslis ägarstyrning. Ekonomiutskottet konstaterade i sitt utlåtande (EkUU 27/2014 rd) att del 1 i årsberättelsen i enlighet med dess rubrik bör innehålla en redogörelse för de samhällliga verkningarna av regeringens åtgärder under berättelseåret. Redogörelsen har dock nu närmast karaktären av verksamhetsberättelse, och effekterna har beskrivits i mycket knappa ordalag, om ens alls. Ekonomiutskottet anser också att statens bolagsinnehav upptar oskäligt mycket utrymme i redogörelsen. Tonvikten kunde enligt ekonomiutskottet snarare ha legat på utvärdering av ef-

fekterna inom de strategiska politikområdena. Revisionsutskottet håller med ekonomiutskottet om detta. Granskningen kunde enkelt göras mer aktuell och intressant genom en närmare inspektion av något bolag eller genom att lyfta fram särskilda inspektionsteman (t.ex. utfallet av samhällsansvaret).

Av de bolag som omfattas av statsrådets kanslis ägarstyrning behandlar årsberättelsen för 2013 i korthet de börnoterade bolagen. Uppgifter om de onoterade, kommersiella bolagen återfinns däremot i den årsberättelse som lämnas av avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli. Jämfört med förra året har årsberättelsen visserligen byggts ut när det gäller bolag med statliga specialuppgifter; avsnitten om Governia Oy, Suomen Erillisverkot Oy, Fonden för Industriellt Utvecklingssamarbete Ab (Finnfund) och Kommunfinans Ab är nya för 2013. Revisionsutskottet ser det som viktigt att årsberättelsen i fortsättningen behandlar statens samlade bolagsförmögenhet. Innehållet i rapporteringen bör dock utvecklas, eftersom den i dess nuvarande form inte motsvarar riksdagens informationsbehov.

Revisionsutskottets noterar att det i årsberättelsen finns många stycken som ord för ord lånats från förra årets berättelse. Vid behov har bara ett årtal eller någon annan sifferuppgift uppdaterats. Också en annan typ av upprepning förekommer: för bolagen med statliga specialuppgifter presenteras först nyckeltalen för 2013 samlat i en tabell på sidan 93 och sedan på nytt för varje bolag i det textavsnitt som behandlar bolaget i fråga. Utöver variationen i fråga om den tid tabellernas uppgifter täcker, varierar också längden på textavsnittet om de olika bolagen med specialuppgifter. Berättelsen innehåller knappt några som helst uppgifter om hur hållbarhetsprinciperna och hållbarhetsmålen har främjats. Utskottet är inte nöjt med det sätt statsbolagen för närvarande behandlas i årsberättelsen.

Revisionsutskottets slutledningar

Utöver den innehållsmässiga översynen av årsberättelsen bör regeringen också ta upp budgeten till granskning i fråga om målen för och rap-

portering om anslagsanvändningen. Om budgetmålen är mycket allmänt formulerade (t.ex. utrikesministeriet och statsrådets kansli) stannar enligt rapporteringen i hög grad på en beskrivande nivå, påpekar statens revisionsverk. Om målen i stället är tydligt kopplade till ministeriets strategi underlättas en välmotiverad rapportering om utfallet (t.ex. social- och hälsovårdsministeriet och försvarsministeriet). Utskottet konstaterar att det i rapporteringen måste finnas en starkare koppling mellan budgetmålen och anslagen och rapporteringen om dessa.

Det är beklagligt om man vid beredningen av årsberättelsen åberopar brådska och resultatet blir, som för närvarande, en beskrivning av verksamheten i stället för en bedömning av hur väl målen uppnåtts. Utskottet uppmuntrar regeringen att undvika beskrivning av åtgärder och verksamheter och minska denna typ av text väsentligt.

Årsberättelsen måste ses över i fråga om bl.a. sidantal och innehåll så att den blir intressant att läsa och ger riksdagsledamöter och andra läsare möjlighet att bedöma tillståndet för de offentliga finanserna, budgetutfallet, effektiviteten inom förvaltningsområdena och den tvärdministrativa verksamheten samt utfallet för målen i regeringsprogrammet. Och som utskottet påpekat många gånger tidigare bör det av berättelsen också framgå vilka mål som inte har uppnåtts. Detta förutsätter att det nuvarande konceptet med fyra delar ersätts med en mer enhetlig rapport som också till omfånget bantas ned betydligt. Bokslutsdelen kan av naturliga skäl fortsättningsvis utgöra en separat del. De samlade resurser som läggs på årsberättelsen och hela berättelseförfarandet är i dag alltför stora jämfört med den nytta berättelsen ger.

Utskottet betonar att det genuina syftet med årsberättelsen är att möjliggöra dialog mellan regeringen och riksdagen. Texter av denna beskrivande berättelsetyp lämpar sig inte för detta ändamål. Det är önskvärt att man vid översynen av innehållet startar från noll, glömmer det gamla konceptet och tar fasta på den nuvarande årsberättelsens möjligheter till granskning av målen och resultaten samt på alla sätt strävar efter att

tillgodose riksdagens informationsbehov. Utskottet uppmanar ministeriernas ledning att aktivt styra arbetet med årsberättelsen och dess innehåll.

Berättelsens delar/teman kan inte heller vara fristående från varande, utan delar av den helhet som riksdagen förutsätter och vill att regeringen ska rapportera. Utskottet fäster till denna del uppmärksamhet till exempel vid rapporteringen av den offentliga förvaltningens rapportering av ICT-frågorna. I finansministeriets redogörelse för uppfyllelsen av effektmålen rapporteras om styrningen och utvecklingen av den offentliga förvaltningens ICT. Där behandlas inte eller refereras inte till regeringens svar på de uttalanden och ställningstaganden som fortfarande är aktuella. Det förekommer också att det i berättelsen helt saknas svar på ett uttalande: Interoperabiliteten i informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (FvUB 34/2010 rd — RP 246/2010 rd). Förvaltningsutskottet har fäst uppmärksamhet vid detta, och enligt finansministeriet har uttalandet återigen uteblivit av misstag. I resultatdelen anges inte heller kostnadsuppgifter utan där konstateras bara att den offentliga förvaltningens IT-tjänster medför inbesparingar för förvaltningen etc. Revisionsutskottet hänvisar till denna del till avsnittet "Finansministeriets JULKICT-funktion" i detta betänkande. Där konstaterar utskottet bl.a. att det nuvarande projektbeståndet (cirka 1 miljard euro) och antalet projekt (cirka 100) utgör en risk för statsförvaltningens effektivitet.

Utskottet vill särskilt fästa uppmärksamhet vid strukturen i del 4 (Åtgärder med anledning av riksdagens uttalanden och ställningstaganden). I denna del rapporteras först uttalandena och ställningstagandena per förvaltningsområde, och i slutet, under rubriken "Riksdagens revisionsutskotts ställningstaganden i revisionsanmärkningsärenden", rapporteras om de ställningstaganden som riksdagen beslutat om på grundval av revisionsutskottets betänkanden. Revisionsanmärkningsberättelsen ingick tidigare i regeringens berättelse angående statsverkets förvaltning och tillstånd och från och med 2004 i statens bokslutsberättelse. I revisionsanmärk-

ningsberättelsen redogjorde regeringen för de åtgärder föranletts av de anmärkningar och förslag om statsverkets förvaltning och räkenskaper som för varje år framställts i finansutskottets betänkanden och statsrevisorernas berättelse. Det var då alltså inte frågan om att besvara riksdagens uttalanden eller ställningstaganden. I dag omfattar revisionsanmärkningsberättelsen en bred skala ärenden och i regel gäller de inte ett enskilt räkenskapsår. Utskottet menar att också detta ger skäl att överväga förändringar i årsberättelsen.

Revisionsutskottet konstaterar att också själva uttalandeförfarandet bör omarbetas. Talman konferensen rekommenderade i oktober 2013 utskottet (PNPTK 98/2013 vp) att de i princip skulle föreslå att uttalanden som gjorts för 2007 års riksmöte skulle strykas, om det inte föreligger särskilda skäl för att hålla ett uttalande i kraft. Under valperioden 2007—2010 godkände riksdagen 193 uttalanden. Närmare hälften av dem är i kraft cirka sex år efter att de lämnats. Uttalandeförfarandet har en lång historia som har sin upprinnelse i ständernas rätt att sedan 1863 föreslå lagar och anhållanden för storfurstens godkännande. Rapporteringen i anslutning till uttalandena är omfattande och uppgår till cirka 200 sidor per år. Detta framgår av revisionsverkets revisionsberättelse 1/2014 (Verkställandet av uttalandena av riksdagen).

Utrikesutskottet har konstaterat att uttalandeförfarandet i dess nuvarande form ger ringa mervärde och anser att revideringen av uttalandeförfarandet måste påskyndas både när det gäller teknik och innehåll. Målet måste vara att ta fram ett så operativt verktyg som möjligt för samarbetet mellan riksdagen och regeringen. Revisionsutskottet föreslår en diskussion om huruvida uttalandenas och ställningstagandenas giltighetstid kan begränsas. Detta förutsätter å sin sida att riksdagen vidtar egna åtgärder för att ärendena ska drivas vidare. Rapporteringen kan dock göras lättare också inom ramen för det nuvarande systemet.

Det har också påpekats för utskottet att det är de gällande bestämmelserna i lagen och förordningen om statsbudgeten som lett till att berättel-

sen är så omfattande och har det innehåll som den i dag har. Delvis begränsar lagstiftningen också en tidigareläggning av tidsplanen för berättelsen. Utskottet uppmanar regeringen att bedöma de aktuella bestämmelserna och tolkningen av dem med fokus på om de faktiskt hindrar att berättelsens innehåll revideras på det sätt som framställts i detta betänkande. Om det är så, måste regeringen skrida till åtgärder för att ändra bestämmelserna till behövliga delar.

Det är bra att det i årsberättelsen nu finns information om det ekonomiska tillståndet för hela den offentliga sektorn, kommunekonomin och de sociala fonderna inberäknade. Utskottet understryker behovet av att gå vidare mot ett bokslut som täcker hela statskoncernen.

Fukt- och mögelproblemen i byggnader

Revisionsutskottet anser att det i fråga om verkställandet av det ställningstagande (RSk 5/2013 rd) som godkändes på grundval av utskottets betänkande (ReUB 1/2013 rd) finns behov av effektivare åtgärder. Det är bra att konkreta åtgärder har vidtagits, påbörjats eller planerats för nästan alla av de 14 punkterna i betänkandets ställningstagande och att samarbetet mellan förvaltningsområdena har utökats. Utskottet ser det dock som oundgängligt att regeringen effektiviserar och påskyndar åtgärderna för att verkställa ställningstagandet, så att uppkomsten av fukt- och mögelskador och anknytande hälsoproblem kan förebyggas redan i en nära framtid. I annat fall kommer fukt- och mögelproblemen i byggnader att i lång tid framöver utgöra ett stort samhälls- och folkhälsoproblem och det finns också risk för att problemen kommer att förvärras.

I anslutning till punkt 1 i ställningstagandet ser utskottet positivt på att regeringen har inlett en översyn av styrningen och rådgivningen i byggfrågor. Också synpunkterna i punkt 3 om byggnaders sundhet har beaktats bättre i bestämmelser, föreskrifter och anvisningar om byggande (bl.a. ändringar i markanvändnings- och bygglagen genom 958/2012 och 41/2014 samt förordningar som är under beredning). Som exempel på pågående eller planerade utvecklings-

åtgärder vill utskottet lyfta fram revideringen av den del av Finlands byggbestämmelser som gäller fukt, förbättringen av fukthanteringen på byggarbetsplatser (punkt 5), reformeringen av byggnadstillsynen (punkt 4), förbättringen av byggdokumentationen (punkt 4) och uppdateringen av befintliga handledningar. Det är också bra att det i anslutning till punkt 6 i ställningstagandet har inletts en utredning om skadeståndsansvaret och det straffrättsliga ansvaret vid byggen är tillräckligt omfattande.

För verkställande av punkterna 2 och 3 har det inletts ett flertal utvecklingsåtgärder som syftar till att förbättra utbildningen i sunt byggande och behörighetskraven för dem som arbetar med fukt- och mögelproblem. Utskottet välkomnar att det i samband med bl.a. ändringar i markanvändnings- och bygglagen och i de förordningar som är under beredning har fästs uppmärksamhet vid behörighetskraven. Enligt utskottets bedömning kan en förbättring av den kompetens som krävs och synkronisering av dessa krav med den grundläggande utbildningen och fortbildningen ge mycket goda resultat i strävan att förebygga och åtgärda fukt- och mögelskador. Det förutsätter dock ett lyckat samarbete mellan förvaltningsområdena och tillräckliga resurser för genomförandet av utvecklingsprojekten.

Utskottet ser inga hinder för att det skulle kunna utarbetas behörighetskrav också för fastighetsbesiktningar som görs i samband med bostadsköp. Just nu saknas behörighetskrav och vem som helst får utföra besiktningar. I betänkandet förutsatte utskottet att kompetenskraven för besiktare ses över med det snaraste. Utskottet välkomnar också på ett allmännare plan allt som görs för att minska antalet tvistemål om fukt- och mögelproblem och för att bl.a. förbättra skyddet för parterna i bostadstransaktioner.

Det finns fortfarande ett stort behov av ytterligare undersökningar om vad det är i fukt- och mögelskadade byggnader som orsakar symptom och sjukdomar eller hur mekanismen bakom sjukdomarna ser ut. Utskottet påskyndar också insatserna för att ta fram förfaringssätt och metoder för att utreda fukt- och mögelskador (punkt 7), eftersom opålitliga metoder fortfarande i hög

grad kan äventyra renoveringen samtidigt som de problem mögelskadorna ger upphov till kan pågå länge. Kunskapsbristen och behovet av forskning accentueras ytterligare av att det omfattande TOXTEST-projektet som slutfördes 2013 inte ledde till några praktiskt nyttiga resultat. Syftet med det treåriga projektet var att förbättra metoderna för att fastställa skador.

Vid sidan av handlingsprogrammet för åtgärder mot fukt och mögel har särskilt social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde varit aktivt i verkställandet av riksdagens ställningstaganden och samarbetet mellan myndigheterna (bl.a. punkterna 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 och 11). Myndigheterna inom detta område har bl.a. genomfört eller inlett utvecklingsåtgärder för att förbättra tillgången till vård för personer med besvär eller sjukdom på grund av inomhusluften (punkt 11). Utskottet välkomnar bl.a. den utbildning om inomhusluft som genomfördes för läkare hösten 2013, beredningen av gängse-vård-rekommendationer för personer med besvär på grund av mögelproblem samt utvecklingen av undersökningar och behandling av personer som är mycket känsliga för problem med inomhusluften. Utskottet menar dock att verkställandet av punkt 11 måste effektiviseras. Alla som lider av ohälsa måste få komma till behövliga undersökningar och bli hjälpta, oavsett om de jobbar eller inte och var i Finland de än bor. Även i det fall att osäkerhet råder om den medicinska orsaken till symtomen eller sjukdomen gäller det att försäkra sig om att patienten får så god vård som möjligt. Det är också viktigt att åtgärderna för att förkorta exponeringstiden blir effektivare (punkt 8).

Utskottet ser fortfarande allvarliga brister i renoveringarna av offentliga byggnader. Det är enligt utskottets bedömning uppenbart att man ännu inte ser tillräckligt allvarligt på risken för att barn och unga får mer symptom och blir allt sjukare eller på att barn utsätts för en högre sjukdomsrisk än vuxna. För verkställandet av punkt 10 lade social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet och Finlands Kommunförbund i augusti 2014 fram en långtidsplan för sanering av skolor, daghem och so-

cial- och hälsovårdsbyggnader. Genomförandet av planen kräver statsunderstöd på cirka 100 miljoner euro per år under tio års tid. Utskottet fäster uppmärksamhet vid att riksdagen i sitt ställningstagande har förutsatt att ett större statligt stöd än nu bör betalas för att genomföra planen. Så har likväl inte skett. I fråga om verkställandet av punkt 9 är det enligt utskottet dock bra att villkoren för statsunderstöd för renovering av offentliga byggnader har förbättrats avsevärt genom statsrådets förordningar 875/2013 och 1099/2013. Dessutom har kommunerna i enlighet med punkt 9 i ställningstagandet informerats om i riksdagens biträdande justitieombudsman beslut (dnr 2822/4/10).

Det är positivt att kunnandet om byggnaders fukt- och mögelproblem ser ut att ha ökat bl.a. genom den rikliga publiciteten, den mångsidiga information som spridits av handlingsprogrammet för åtgärder mot fukt och mögel och de mer aktiva åtgärder som olika aktörer vidtagit (bl.a. evenemang riktade till experter och beslutsfattare, regionala informationsmöten och debatter, nya webbsidor etc). Enligt utskottets bedömning har det stigande kunnandet bidragit till en sundare inställning till fukt- och mögelproblemen. Det är angeläget att fortsätta med åtgärderna för att klargöra vad vi i dag vet och vad vi inte vet om fukt- och mögelskador (punkt 7).

I punkt 12 i ställningstagandet förutsatte riksdagen att handlingsprogrammet för åtgärder mot fukt och mögel fortsätter efter 2014 och att ramvillkoren för utvecklingsprojektet förbättras genom att projektet ges adekvata resurser och möjligheter att bedriva ett långsiktigt utvecklingsarbete. Utskottet påpekar att man de senaste åren gjort ett värdefullt arbete med små resurser inom ramen för detta projekt. Det är viktigt att verkställandet av punkt 12 fortsätter och att tillräckliga resurser för handlingsprogrammet.

Utskottet ser det som viktigt att effektivisera åtgärderna för att förbättra villkoren för forskning och utveckling inom byggbranschen för att man i beslutsfattandet ska ta större hänsyn till den stora roll byggnader spelar för människornas välbefinnande och samhällsekonomin (punkt 13). Med tanke på att problem med inomhusluft-

ten kan ge stora konsekvenser och att forskning-
en i ämnet är begränsad och splittrad ser utskot-
tet det som motiverat att ämnesområdet betrak-
tas som viktigt när stöd fördelas för samhälleligt
viktiga forskningsprojekt med betydande effek-
ter (t.ex. finansiering som beviljas av rådet för
strategisk forskning och finansiering av forsk-
ning som stöder statsrådets beslutsfattande). Ut-
skottet känner fortsättningsvis oro över hur åt-
gårderna för att höja energieffektiviteten påver-
kar kvaliteten på inomhusluften. Eftersom det
föreligger en faktisk risk för att inomhusluften
försämrats bör särskild uppmärksamhet fästas vid
att ta fram ändamålsenliga anvisningar och följa
upp situationen.

Utskottet föreslår att samtliga punkter i det av
riksdagen godkända ställningstagandet förblir i
kraft. Utskottet fäster uppmärksamhet vid att
förbättringen av fukt- och mögelsituationen är
en utdragen process och vid att de flesta åtgär-
derna för att verkställa ställningstagandet endast
nyligen har inletts eller planeras som bäst. Vida-
re är det bra att en uppföljningsgrupp med de
centrala ministeriernas kanslichefer och andra
sakkunniga främjar och följer upp hur verkstäl-
landet av ställningstagandena planeras och ge-
nomförs. I fråga om punkt 14 i ställningstagan-
det understryker utskottet att regeringen i berät-
telsen för 2014 ska redogöra för de viktigaste åtgär-
derna för att förbättra kvaliteten på nybyg-
gen och saneringar och på byggnadsunderhållet.

Polisens och justitieförvaltningens informa- tionssystem

Revisionsutskottet har i ett betänkande (ReUB
5/2011 rd — B 17/2011 rd) behandlat en förny-
else av polisens och justitieförvaltningens infor-
mationssystem. Utskottet fäste då uppmärksam-
het vid den nya lagstiftning om förundersökning
och tvångsmedel som skulle träda i kraft vid in-
gången av 2014. En motivering till dess
ikraftträdandebestämmelse och ikraftträdande-
tidpunkt var att polisens och justitieförvaltning-
ens nya IT-system var tänkta att bli klara samti-
digt (LaUB 44/2010 rd — RP 222/2010 rd). Det
var enligt revisionsutskottet viktigt att det nya

systemet medverkar till att stödja och möjliggö-
ra att lagstiftning med stor relevans för medbor-
garnas grundläggande fri- och rättigheter och
den inre säkerheten träder i kraft.

Riksdagen godkände med anledning av berät-
telsen ett ställningstagande (RSk 25/2011 rd) där
riksdagen förutsätter att regeringen bereder och
inför ett gemensamt ärendehanterings- och in-
formationssystem för justitie- och inrikesför-
valtningen och att tidplanen tillåter att den nya
förundersöknings- och tvångsmedelslagstift-
ningen träder i kraft enligt planerna, och att re-
geringen avger en rapport till riksdagen i nästa
bokslutsberättelse.

För att IT-projekten skulle lyckas såg revi-
sionsutskottet det som ett absolut villkor att jus-
titie- och inrikesministeriet samarbetar frik-
tionsfritt kring utvecklingen av sina nya system
för att de ska få ut optimal nytta och inga över-
lappningar ska uppstå. Samtidigt måste båda för-
valtningsområdena garanteras nödvändiga an-
slag, kvalificerad personal och goda samarbets-
möjligheter för utvecklingsarbetet.

Vid behandlingen av polislagen ansåg förvalt-
ningsutskottet det viktigt att man ser till att dom-
stolarnas system för behandling av brottmål är
kompatibelt med polisens IT-system. Förvalt-
ningsutskottet och lagutskottet har i sina egna
ställningstaganden talat för en snabb modernise-
ring av IT-systemen och sett det som nödvän-
digt att finansieringen av projekten säkerställs.

Inrikesförvaltningen gör i ett projekt (VIT-
JA) en grundlig översyn över polisens IT-sys-
tem, medan justitieförvaltningen i ett projekt
(AIPA) ser över IT-systemen inom åklagarvä-
sendet och de allmänna domstolarna. Justitieför-
valtningens arbete löper parallellt med översyn-
en av polisens IT-system. Kostnadskalkylen för
VITJA är 25 miljoner euro och för AIPA 34 mil-
joner euro).

Tanken är att det ska byggas in ett gränssnitt
mellan systemen för att flera myndigheter smi-
digt ska få tillgång till all information. Justitie-
ministeriet, åklagarväsendet och domstolarna
har haft bred representation i VITJA-projektets
arbetsgrupper. Detta för att nödvändiga frågor
ska kunna beaktas i hela handläggningskedjan

för brottmål. Polisens och justitieförvaltningens projekt skulle planeras och genomföras samtidigt fram till 2015.

Enligt ett meddelande från Polisstyrelsen den 6 juni 2014 har det efter förhandlingar mellan leverantören Tieto, Polisstyrelsen och Förvaltningens IT-central (Haltik) beslutats att samarbetsavtalet om polisens informationssystem (VITJA) ska hävas på grund av att systemet inte kan levereras i tid. Enligt Polisstyrelsen har hävningen av samarbetsavtalet inga konsekvenser för polisens operativa verksamhet eller medborgarnas säkerhet, eftersom projektet inte är kopplat till det gamla systemet som fortfarande är i drift. De inbesparingar och den effektivisering av polisens verksamhet som VITJA skulle ge kommer därmed att fördröjas.

Förlikningsavtalet innefattade en engångsersättning på 7,5 miljoner euro. Av detta belopp utgjorde 2 700 000 euro återbetalning av köpesumman, 1 138 210,80 euro förseningsbot och 3 661 789,20 euro skadestånd. Det totala värdet av förlikningsavtalet uppskattades vid sakkunnigutfrågningen till 11,5–12 miljoner euro. Denna bedömning inkluderar utöver penningersättningen även värdet av äganderätten till och rätten att använda och vidareutveckla systemet. Totalbudgeten för projektet var 25 miljoner euro. Utskottet har fått uppgift om att totalkostnaderna uppgick till cirka 19 miljoner euro och att 12–13 miljoner euro av den ursprungliga budgeten nu är tillgängliga till följd av förlikningsavtalet. Trots förlikningsavtalet är utskottets slutledning att projektet lett till flera års försening och till att miljontals euro gått förlorade utan att den eftersträlvade effektivitetsnyttan uppnåts.

I regeringens årsberättelse för 2012 sägs bl.a. följande angående riksdagens ställningstagande: "Verkställigheten av den nya förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen kommer inte att fördröjas. VITJA kommer att införas enligt planerna, det vill säga i början 2014, förutsatt att ekonomiska och andra resurser är tillgängliga också i fortsättningen. Enligt den nya planen införs AIPA stegvis från och med 2015." (Regeringens årsberättelse 2012, del 4, s. 259.)

I årsberättelsen för 2013 konstateras i stället följande: "Vid leveransen av systemet har man inte kunnat tillhandahålla det planerade innehållet enligt tidsschemat eller tillgodose de kvalitetskrav som Polisstyrelsen och Haltik ställt på systemet. Därför har man tvingats göra upp nya planer för innehållet i och tidsschemat för införandet av systemet VITJA." (Regeringens årsberättelse 2013, del 4, s. 228.)

Eftersom VITJA inte hade tagits i bruk enligt den ursprungliga tidsplanen, dvs. den 1 januari 2014, har de ändringar som lagreformerna krävt av nödtvång införts i polisens nuvarande informationssystem (PATJA), som alltså inte kan tas ur användning. Utifrån sakkunnigutfrågningen kommer VITJA-projektet att genomföras enligt en ny projektplan. Polisstyrelsen bereder för närvarande projektplanen och tidsplanen för genomförandet samt en anbudstävling i syfte att hitta en ny leverantör. De sakkunniga som utskottet hört har inte kunnat berätta när det är tänkt att informationssystemet ska bli klart och tas i drift.

I de huvudsakliga riktlinjerna för omstruktureringen av polisförvaltningen har de ekonomiska effekterna av VITJA bedömts som betydande. Införandet av VITJA vid ingången av 2014 var enligt arbetsgruppens bedömning polisens viktigaste projekt för ökad effektivitet i verksamheten. VITJA skulle enligt arbetsgruppens uppskattning ge positiva effekter på 150–200 årsverken eller 10–15 milj. euro år 2016 (Polisin hallintorakennuudistus Pora III - päälinjaukset. IM:s publikation 34/2012, s. 20; endast på finska).

Förseningen av VITJA-projektet påverkar också tidsplanen för justitieförvaltningens AIPA-projekt, som planerats under förutsättningen att uppgifter som behövs för handläggning av brottsärenden ska fås elektroniskt från VITJA. Syftet med AIPA är att få till stånd en helt elektronisk rättsprocess, minska mängden tidskrävande rutinarbete och förkorta rättegångarnas totala längd genom eliminering av överlappande arbetsmoment och minska användningen av dokument i pappersformat. Finansministeriet konstaterade i sitt utlåtande av den 23

februari 2012 att kostnadskalkylen på 34 miljoner euro för AIPA var behäftad med osäkerhet och att kostnadskalkylerna förändrats redan under projekttiden. Enligt den projektplan som godkändes den 20 januari 2011 skulle projektet genomföras under tiden 1.3.2010—31.12.2014. Projektet har försenats flera år jämfört med den ursprungliga tidsplanen. Enligt den nya tidsplanen ska genomförandet ske stegvis under åren 2015—2018.

Programmet för brottmålsdomar för de allmänna domstolarna (RITU) infördes vid tingsrätterna den 20 maj 2013 och vid hovrätterna den 17 juni 2013. Det nya programmet ersatte det gamla domslutssystemet som nått slutet av sin livscykel. Projektet försenades flera år jämfört med den ursprungliga tidsplanen. Införandet av RITU sköts i slutfasen upp två gånger under ett drygt halvår på grund av fel i systemet och anslutningarna. Till sist beslutades att systemet skulle tas i drift, trots de kända bristerna. Till följd av bristerna och problemen i samband med införandet var användarnas förtroende för programmet inledningsvis svagt och en del av användarna avstod helt från att använda programmet.

Utskottet har begärt och fått ett sakkunnigutlåtande av Helsingfors tingsrätt. Enligt utlåtandet fungerar RITU nöjaktigt vid Helsingfors tingsrätt i fråga om enkla ärenden och avgöranden, vilket betyder att små avgöranden, t.ex. utskrift av gireringsblanketter, kan göras redan under pågående session. I fråga om ärenden med ett flertal parter och yrkanden eller annars omfattande ärenden är handläggningen och bearbetningen av dokumenten besvärlig. Sådana ärenden är vanliga vid Helsingfors tingsrätt och den tid det tar att göra upp en avgörandehandling har nu ökat och rentav mångdubblats. Enligt Helsingfors tingsrätts uppskattning har RITU gett upphov till extra arbete motsvarande sex årsverken för domare och sekreterare, medan antalet avgjorda brottmål minskat med 15 procent. Utvecklingen av systemet fortsätter under 2015 och utskottet kommer att följa upp situationen.

Statens revisionsverk har reviderat effektiviteten vid statens IT-servicecentraler. Revisions-

berättelsen (3/2013) behandlar också verksamheten vid Justitieförvaltningens datateknikcentral och Förvaltningens IT-central samt centralernas projekt. Till dessa projekt hör AIPA, RITU och VITJA, som verkställs av servicecentralerna. Revisionsverket konstaterade att problemen för de projekt som genomgåts vid revisionen var typiskt förenade med projektens strama tidtabeller, styrningens otillräcklighet, kostnadsbedömningarnas inexakthet och obefintliga eller bristfälliga riskanalyser. De resurser som reserverats för projekten har i vissa fall varit alltför knappt tilltagna med hänsyn till målsättningarna. Resurser kan också ha dragits in under genomförandet, vilket självfallet påverkat styrningen av projektet och målutfallet. Också stora projekt har startats upp trots att finansieringen varit klar endast för de första åren. Därmed har projekten lidit av den ekonomiska osäkerheten under hela genomförandetiden.

Enligt revisionsverket har styrningen i vissa projekt varit otillräcklig till exempel i fråga om de tekniska frågorna (bl.a. VITJA). De som förverkligat projekt har haft att ansvara för och besluta om många sådana centrala saker, där den instans som styr projektet i sista hand borde ha fattat avgörandena och bära ansvaret för besluten.

Enligt vad som framfördes av revisionsverkets sakkunniga ser det ut som om det fortfarande är vanligt med problem i samband med statsförvaltningens implementeringsprojekt för data-system:

- IT-projekt inleds efter bristfällig beredning. Programspecifikationerna är ofta ofullständiga och programvarans funktionella storlek uppskattas i underkant.
- De styrgrupper som enligt projektens tillsättningsbrev ska fokusera på den övergripande styrningen av projekten har ingen faktisk styrande funktion, utan är av formell art och informerar närmast de olika parterna. Den aktör som svarar för beslutsfattandet har inte alltid ens nämnts i projektplanen.
- Förseningarna leder till att testningarnas omfattning bantas ned. De integreringar

och konerteringar av databaser som införandet kräver kan inte testas tillräckligt. Det leder till betydande fel i implementeringsfasen, vilket kan störa myndigheternas verksamhet avsevärt.

- Kostnadskalkylernas spräcks på grund av bristande planering och avsaknad av heltäckande kalkyler.

Enligt revisionsverket betyder ändrade tidsplaner för ett projekt (t.ex. VITJA och AIPA) ofta att tidsplanerna och kostnaderna förändras också för andra delprojekt, särskilt när det gäller samprojekt över förvaltningsgränserna och projekt där genomförandet i väsentlig grad påverkar genomförandet och tidsplanen för andra projekt. Det kan i sin tur leda till upprepade och därigenom betydande förseningar för projektet och till ökande kostnader. Revisionsverket fäster uppmärksamhet vid att det inom justitieministeriets och inrikesministeriets förvaltningsområden som bäst pågår ett flertal omfattande projekt, vars sammanlagda kostnader uppskattats till nästan 190 miljoner euro:

- VITJA: 28,2 miljoner euro, inrikesministeriet
- AIPA: 34,4 miljoner euro, justitieministeriet
- Roti (projektet för verksamhetsutveckling och ett klientdatasystem): 14,9 miljoner euro, justitieministeriet
- TOTI (informationssystem för nödcentralerna): 55 miljoner euro, inrikesministeriet
- KEJO (fältledningssystem): 15 miljoner euro, inrikesministeriet
- Uppdatering av systemen Turva, Ase och Rabita 14,2 miljoner euro, inrikesministeriet
- Revidering av SIS II i Schengens informationssystem: 13,9 miljoner euro, inrikesministeriet
- TELEPA - Modernisering och underhåll av bakgrundssystem för tekniskt inhämtande av information: 12,3 miljoner euro, inrikesministeriet.

Revisionsverket menar att en så omfattande uppgradering kräver effektivare riskhantering och konkreta åtgärder för att minimera de kända ris-

kerna. Revisionsverket understryker den stora roll finansministeriets JULKICT-funktion har och vikten av att dess lagstadgade uppgifter sköts effektivt. Vidare fäster revisionsverket uppmärksamhet vid att den bedömning i samband med upphandling av informationssystem som avses i 4 § 4 mom. i lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (nedan informationsförvaltningslagen) inte genomförts i tillräcklig grad. Den oavhängighet som bedömningsfunktionen vid finansministeriets JULKICT-funktion har gentemot annan projektverksamhet måste tryggas också i dess förhållande till finansministeriets egna IT-projekt. Det kan därför inte anses lyckat att ministeriet placerat bedömningsfunktionen på avdelningsnivå i en enhet som samtidigt verkställer flera högriskprojekt.

Utskottet anser det angeläget att inrikesministeriets och justitieministeriets ledningar skärper uppföljningen av sina förvaltningsområdens IT-projekt och de risker projekten är förknippade med. Inom ministeriernas förvaltningsområden pågår för närvarande projekt för uppgradering av de centrala datasystemen. Projekten har betydelse med avseende på medborgarnas grundläggande rättigheter och den inre säkerheten. Utskottet understryker att de allmänna riskerna med IT-projekt är väl kända, och ansvaret för att ta itu med dem och leda riskhanteringen utgör en del av den interna kontrollen och hör enligt 69 § i förordningen om statsbudgeten (1243/1992) till ledningen för de ämbetsverk och inrättningar som genomför projekten.

Finansministeriets JULKICT-funktion

I fråga om utvecklingen av den offentliga förvaltningens IT-förvaltning ser utskottet det som viktigt att finansministeriet fokuserar inte bara på sina egna projekt utan också på skötseln av de ministerieuppgifter som avses i informationsförvaltningslagen och att ministeriet också reserverar resurser för detta. Till exempel har stora IT-projekt inte bedömts på det sätt informationsförvaltningslagen förutsätter ens när det gäller JULKICT-funktionens egna projekt. Utskottet menar

att den långsamma starten för bedömningsfunktionen är ett stort problem för statens samlade IT-projekt och även leder till bristande riskhantering. Utskottet understryker att JulkICT-funktionens ledning har ansvar för att de lagstadgade uppgifter som hör till ministeriet sköts effektivt och enligt god förvaltningssed.

I enlighet med regeringens finanspolitiska ministerutskotts riktlinjer införde finansministeriet under 2013 gemensamma handlingssätt och datasystem (gemensam projektportfölj) för uppföljning av statsförvaltningens ICT-projekt.

Enligt uppgifterna i finansministeriets IT-projektportfölj och kompletterande uppgifter är den sammanlagda kostnadskalkylen för statens pågående IT-projekt cirka 1 miljard euro. Uppgifterna i projektportföljen omfattar statsförvaltningens sådana pågående planerings- och implementeringsprojekt vars totalbudget överstiger 1 miljon euro.

Utskottet konstaterar att de allmänna problemen i anslutning till IT-projektens kostnadskalkyler utgör en avsevärd ekonomisk risk för det nuvarande projektbeståndet (cirka 1 miljard euro). Också antalet projekt (cirka 100) utgör en risk med tanke på statsförvaltningens effektivitet i det att projekten ofta blir längre än avsett och är förknippade med problem i implementeringsfasen. Det är enligt utskottet angeläget att finansministeriet noggrant bedömer JulkICT-funktionens ställning och uppgift, särskilt i fråga om styrningen av statsförvaltningens IT-förvaltning, och funktionens projektuppgifter i förhållande till de lagstadgade ministerieuppgifterna.

En av de viktigaste uppgifterna för koncernstyrningen av statens informationsförvaltning är enligt utskottet att följa upp helhetsläget och kostnaderna för IT-projekten och att bedriva kontinuerlig riskhantering. JulkICT-funktionen lägger i dag tonvikten på beredning och genomförande av egna projekt för varierande funktioner. Det gör sig gällande i form av ett stort antal projekt och program. Däremot brister det i den samlade styrningen av statens utvecklingsarbete på koncernnivå. Bara att skapa sig en helhetsbild av situationen för statens IT-projekt försvå-

ras av att uppgifterna över cirka en tredjedel av projekten i finansministeriets projektportfölj var bristfälliga i mitten av september 2014. Brister fanns bl.a. i fråga om hur projekten framskridit och i presentationen av kostnader och nytta.

Under åren 2011—2014 har finansministeriet lämnat 12 utlåtanden om statens IT-projekt. Utlåtandena har fokuserat på bedömning av nyttan med och kostnaderna för projekten. Genom utlåtandeförfarandet har det kommit fram att beskrivningen av den nytta som investeringarna syftat till har varit bristfällig och att ägandet av projekten i vissa fall varit otydlig. Utskottet menar att antalet lämnade utlåtanden är litet. Utlåtandeförfarandet är enligt utskottet ett viktigt styrmedel för bedömningen av kostnaderna för och nyttan av förvaltningsområdenas viktigaste ICT-projekt. Utskottet uppmanar finansministeriet att effektivisera utnyttjandet av bedömningsfunktionen och utlåtandeförfarandet.

Utskottet konstaterar att ministeriernas och ämbetsverkens projekt samt uppföljningen och utvärderingen av projektens effektivitet ska ledas av ledningen för ministerierna och ämbetsverken. *Utskottet förutsätter att regeringen som ett led i uppföljningen av projektportföljen bedömer resultaten av, kostnaderna för och produktivitetsnyttan av de viktigaste ICT-projekten och rapporterar därom till riksdagen.*

Förvaltningsutskottet konstaterade i sitt utlåtande om budgetpropositionen för 2015 (FvUU 26/2014 rd — RP 131/2014 rd) att det inom statsförvaltningen pågår flera betydande ICT-projekt som ska ge effektivare verksamhet och bättre omvärldsvillkor för myndigheterna. Många av projekten är dessutom beroende av varandra. Förvaltningsutskottet anser det vara ytterst viktigt och med tanke på kostnadseffektiviteten väsentligt att man samordnar de olika komponenterna och säkrar systemens funktionella kompatibilitet. Förvaltningsutskottet betonar ledningens roll och ansvar. Projektfördröjningar kan leda till betydande extrakostnader. Att ett projekt fördröjs leder ofta till att också andra projekt fördröjs och kan därmed ge upphov till extra kostnader i det skedet. I många av lagstiftningsreformerna och projekten för ut-

veckling av förvaltningsstrukturerna har de ekonomiska konsekvenserna bedömts utifrån den pågående reformen av informationssystemen och de fördelar den väntas ge. Förvaltningsutskottet konstaterar att det är absolut nödvändigt med en bättre planering, styrning och uppföljning av ICT-projekten än för närvarande. Utskottet understryker betydelsen av förvaltningsområdenas egen verksamhet, men också den roll finansministeriets JULKICT-funktion har vid samordning, utvärdering och riskhantering.

Revisionsutskottet understryker finansministeriets och dess JULKICT-funktions centrala roll och uppgifter i verkställigheten av informationsförvaltningslagen. Informationsförvaltningslagen trädde i kraft den 1 september 2011. Den är ramlag vars faktiskt bindande innehåll ges genom förordning. JULKICT-funktionen har en nyckelroll i verkställigheten av informationsförvaltningslagen. Utskottet betonar att god förvaltning inbegriper att på ministerienivå sörja för effektiv verkställighet av lagstiftningen. Att verkställigheten av informationsförvaltningslagen framskrider så långsamt utgör sammantaget en icke ringa risk för statsfinanserna och förvaltningens verksamhet. Utskottet understryker att ledningen för finansministeriet, men också ledningarna för de övriga ministerierna, i enlighet med 4 § 3 mom. i informationsförvaltningslagen har ansvar för riskhanteringen och styrningen i anslutning till IT-projekt inom sitt ansvarsområde.

Riksdagen har förutsatt att regeringen vidtar åtgärder och med det snaraste utnyttjar informationsförvaltningslagens möjligheter att genom förordning föreskriva om bl.a. öppna gränssnitt. Samtidigt som beslut fattas om servicestrukturerna och anordnaransvaret inom social- och häl-

sovården bör den behörighet och det ansvar som informationshanteringsstrukturen kräver läggas fast så att ingen som helst ovisshet råder om vilken aktör som bär ansvaret i sista hand (ReUB 2/2012 rd — Ö 3/2012 rd).

Utskottet konstaterar att riksdagens vilja i fråga om de förordningar som nämns i ställningstagandet inte har följts. Likaså är behörighets- och ansvarsrelationerna i fråga om ledningen av och kompatibiliteten för social- och hälsovårdens informationssystem fortfarande oklara.

Utskottet menar att social- och hälsovårdens omstruktureringar och elektroniska tjänster måste genomföras samtidigt, eftersom många av patientsystemen inom den allmänna hälso- och sjukvården närmar sig slutet av sin livscykel. Dessutom måste lagstiftningen om ordnande av social- och hälsovården som komplement till informationsförvaltningslagen få nya bestämmelser om styrningen av upphandling samt beslut om upphandling i form av större helheter och som ett led i en tydlig, samlad arkitektur. De IT-lösningar som genomförs inom social- och hälsovårdsområdena samt även kompatibiliteten mellan de olika områdenas IT-lösningar kräver riksomfattande styrning och lagstiftning om behörigheterna och ansvarsförhållandena.

Regeringen har i rambeslutet reserverat 120 miljoner euro för den nationella serviceplattformen och referensarkitekturen; av det ingår 13 miljoner euro i budgetpropositionen för 2014, medan 32 miljoner föreslagits för 2015 (ReUU 7/2013 rd — MINU 2/2013 rd). I fråga om serviceplattformen och reserveringen begärde utskottet, med tanke på sakkunnigutfrågningen, närmare uppgifter om projektets kostnadskalkyl och tidsplan. På utskottets begäran gjorde finansministeriet den 26 september 2014 upp en prelimi-

när kostnadskalkyl för projektet för åren 2014-2017:

Kostnadskalkyl

PROJEKT	2014	2015	2016	2017
	miljoner euro			
Serviceplattformen	5,0	16,0	14,0	14,0
Vyer	2,5	6,0	6,5	5,0
Identifiering	1,5	4,0	4,0	6,0
RoVa	2,5	3,0	3,0	3,0
Stödtjänster	1,5	3,0	12,0	7,5
Totalt	13,0	32,0	39,5	35,5
Totalt programtiden				120,0

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att den bristande budgeteringen av anslag inte är förenlig med god budgeteringssed.

Kampen mot svart ekonomi

Revisionsutskottet framhöll i ett betänkande (ReUB 9/2010 rd; Insatser mot den svarta ekonomin) att kampen mot den svarta ekonomin måste synliggöras i det samhälleliga beslutsfattandet och att den bekämpas med ett brett åtgärdsprogram. Utskottet föreslog ett ställningstagande med 25 punkter för bekämpning av svart ekonomi.

Statsrådet godkände den 19 januari 2012 ett principbeslut om ett effektiviserat åtgärdsprogram för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet 2012—2015. Regeringen har bedömt de områden som riksdagen aktualiserat i sina ställningstaganden och i den omfattning och form som regeringen ansett ändamålsenlig tagit upp dem i åtgärdsprogrammet.

Revisionsutskottet startade i juli 2014 en ny utvärdering av åtgärderna för bekämpning av svart ekonomi. Avsikten är att undersökningen ska vara klar den 16 januari 2015. Utöver de åtgärder som tas upp i revisionsutskottets betänkande (ReUB 9/2010 rd) och det nämnda åtgärdsprogrammet ska undersökningen också utvärdera de projekt som initierats genom budgetförhandlingarna (21.3.2013) och det struktural-

litiska programmet (29.8.2013), de åtgärder som föreslås i regeringens åtgärdsplan för att stävja internationell skattesmitning och skatteflykt samt de åtgärder som på myndighetsnivå vidtagits för att motverka svart ekonomi.

Det främsta syftet med utvärderingen är att utreda hur välfungerande och lyckade regeringens åtgärder för att bekämpa svart ekonomi i Finland och internationell skatteflykt har varit. Revisionsutskottet bedömer inte i detta sammanhang de gällande punkterna i ställningstagandet om bekämpande av svart ekonomi, utan återkommer till detta i början av 2015 när det finns nyare och mer exakt information om hur åtgärderna fungerat. Utskottet har då möjlighet att bedöma det viktiga informationsutbytet mellan myndigheterna och andra förutsättningar för myndighetssamarbetet.

Skattefelet

Revisionsutskottet behandlade under förra valperioden den svarta ekonomin och såg det angeläget att under innevarande valperiod granska det s.k. skattefelet, som vid sidan av den svarta ekonomin innefattar lagenliga skatteintäkter som uteblivit. Med skattefelet avses alltså skillnaden mellan de lagstadgade skatteintäkterna till fullt belopp och de faktiska skatteintäkterna.

I Finland uppskattas skattefelet till 4—8 miljarder euro, vilket är 4—6 procent av bnp och

7—9 procent av skatteintäkterna. Skattefelet beror på brister i registreringen, underlåtenhet att deklarerat, felaktiga deklarationer, misstag och andra oavsiktliga fel, tolkningsfrågor, aggressiv skatteplanering, försenade eller bristfälliga inbetalningar och den svarta sektorn. Skattefelet är betydande om man ser till statsfinanserna.

Revisionsutskottet ansåg det befogat (ReUB 4/2012 rd — B 10/2012 rd, B 14/2012 rd) att följa upp och avrapportera skatteunderskottet dels eftersom det medför skattesvinn, dels för att det behövs adekvat och heltäckande information om statens skatteinkomster i det parlamentariska beslutsfattandet. Samtidigt menade utskottet att det bör gå att få bättre information om de faktorer som medverkar till skattefelet för att resurserna och åtgärderna för att minska skattefelet ska kunna användas så effektivt som möjligt och på rätt sätt.

Utifrån utskottets betänkande godkände riksdagen ett ställningstagande där den förutsatte att regeringen årligen i bokslutsberättelsen avrapporterar det beräknade skattefelet och beloppet för skatteresterna samt förändringar, de viktigaste orsakerna till förändringar och effekterna av åtgärder för att minska skattefelet och skatteresterna, och att den första rapporten ingår i bokslutsberättelsen för 2013 i samband med faktorer som påverkar statsfinanserna och skatteinkomsterna. I den föreliggande årsberättelsen har regeringen inte rapporterat om skattefelet på det sätt som riksdagen förutsatte.

En systematisk och övergripande uppföljning av skattefelet behövs för att uppskatta hur mycket skatteinkomster som uteblivit, bedöma orsakerna till skattefelet och avgöra hur effektivt skattefelet ska åtgärdas genom granskningar och revisioner. Skatteförvaltningen skulle också kunna utnyttja uppskattningarna av skattefelet för att allokera resurser och rikta in åtgärder och för att bedöma behovet av förändringar i lagstiftningen och konsekvenserna av dessa förändringar.

Skatteförvaltningen tillsatte i februari 2013 en arbetsgrupp med uppgift att definiera skattefelet. I arbetsgruppen ingick sakkunniga från finansministeriet, Tullen, Statens ekonomiska

forskningscentral och Statistikcentralen. Arbetsgruppen överlämnade sin rapport (endast på finska; Verovajeen arviointimenetelmien kehittäminen) den 1 april 2014. Arbetsgruppen fokuserade på att precisera definitionen av skattefelet, internationell praxis och testning av metoder för uppskattning av skattefelet. Samtidigt satte sig gruppen in i hur ett flertal andra länder uppskattat skattefelet.

Den nya arbetsgrupp som skatteförvaltningen tillsatte den 19 augusti 2014 har som huvudsaklig uppgift att skapa en modell för uppskattning av momsfelet per bransch för åren 2008-2012 och utreda möjligheten att uppskatta skattefelet på basis av ett slumpmässigt urval. Arbetsgruppens mandatperiod löper ut den 31 januari 2015.

Finland deltar i Internationella valutafondens (IMF) program RAGAP (Revenue Administration Gap Analysis Program), och fonden stöder de medverkande länderna i utvecklingen av beräkningsmodeller för momsfelet.

Under sakkunnigutfrågningen framfördes att utvecklingen av beräkningsmetoder för skattefelet tar år i anspråk, eftersom arbetet kräver ingående teoretisk och praktisk kunskap inom ett flertal områden. Tillförlitliga uppskattningar kräver bred kompetens inom bl.a. statistik, ekonomi och skattelagstiftningen. Skatteförvaltningen har för uppskattningen av skattefelet i anslutning till löneutbetalningar testat ett flertal datautvinningsmetoder för att analysera material från skatteinspektioner. Resultaten har varit otillförlitliga, så metodutvecklingen fortsätter.

Att använda vilseledande uppskattningar kan enligt Skatteförvaltningen leda till ineffektiv resursanvändning och oändamålsenliga lagstiftningsändringar, ökad administrativ börda för de skattskyldiga som handlar korrekt och till försvagat förtroende för Skatteförvaltningen och tillsynen.

I samband med utskottets besök vid Skatteverket i Sverige (7—8.10.2014) framhöll verket att skattefelet minskat klart i Sverige till följd av de åtgärder och ändringar i lagstiftningen som gjordes mellan 2007 och 2012. Till exempel genererade möjligheten till självvrättelse av skattedeklarationen och det effektiva utnyttjandet av

överenskommelserna om informationsutbyte hela 1,8 miljarder kronor (ca 200 miljoner euro) extra skatteinkomster mellan 2010 och 2014.

Revisionsutskottet menar att åtgärderna för att minska skattefelet och främja en positiv inställning till skatterna är angelägna, och inväntar i nästa årsberättelse närmare uppgifter i ämnet på det sätt som förutsätts i riksdagens ställningstaganden. Utskottet välkomnar också rapportering om speciella typer av skattefel, t.ex. om momsfelet, i de kommande årsberättelserna.

Revisionsutskottets ställningstaganden

Uttalanden som kan strykas

Revisionsutskottet anser att åtgärderna med anledning av följande uttalanden har varit tillräckliga eller att uttalandena i övrigt inte längre är aktuella:

- RSk 16/2010 rd — B 11/2010 rd, B 13/2010 rd 1. Riksdagen förutsätter att regeringen satsar mer på att förbättra de samhällsleliga effektmålen och rapporteringen av resultaten, till exempel med miljöministeriets utvärderingsmodell som förbild. De mål som satts upp för reformen av räkenskapsskyldigheten och som varit avsedda att stödja riksdagens budgetmakt och beslutsfattande har inte uppfyllts.
- RSk 42/2010 rd — Ö 8/2010 rd 25. Riksdagen förutsätter att regeringen i statens bokslutsberättelse för 2011 avger en första rapport om hur de åtgärder som förutsätts i punkterna 1—24 har genomförts.
- RSk 50/2010 rd — B 21/2010 rd 2. Riksdagen förutsätter att regeringen separat för varje fond bedömer om de nödvändiga krav som avses i 87 § i grundlagen fortfarande finns för att organisera verksamheten och finansieringen i form av fonder utanför budgeten. 4. Riksdagen förutsätter att regeringen undersöker om skattestöden bör tas med i ramförfarandet. Exempelvis är det motiverat att besluta om totalbeloppet på skattestöden som en del av de finanspolitiska reglerna.

- RSk 53/2010 rd — Ö 9/2010 rd 2. Riksdagen förutsätter att regeringens omarbetade berättelse om ägarstyrning gäller både de bolag som drivs på marknadsmässiga villkor och de bolag som fullgör statens specialuppdrag, inklusive uppgifter om dessa. Berättelsen ska vara tillräckligt informativ och också innehålla uppgifter om hur hållbarhetsprinciperna och hållbarhetsmålen har främjats.

Ställningstagande som ska stå kvar

Alla andra ställningstaganden ska stå kvar. Utskottet föreslår preciseringar med anledning av följande ställningstaganden:

- RSk 15/2008 rd — Ö 2/2008 rd 3. Riksdagen förutsätter att regeringen i samband med reformen av regionalförvaltningen av-sätter tillräckligt mycket medel för regionalförvaltningens styr- och kontrollverksamhet och ger den möjligheter att satsa på förebyggande styrning. Revisionsutskottet menar att de åtgärder som redovisas i regeringens årsberättelse inte är tillräckliga. I följande årsberättelse ska regeringen redogöra för hur den stora anhopning av klagomål regionförvaltningsverken får ta emot angående social- och hälsovården har avarbetats och hur personalresurser har överförts till den förebyggande verksamheten.
- RSk 16/2010 rd — B 11/2010 rd, B 13/2010 rd 4. Riksdagen förutsätter att regeringen gör en utredning och jämför kostnaderna för den offentliga social- och hälsovården och den totalekonomiska vinsten av verksamheten i kommunal regi, vid köp av tjänster och utläggning av verksamheten. Utskottet menar att de åtgärder som redovisas i regeringens årsberättelse inte är tillräckliga. Den pågående strukturreformen inom social- och hälsovården visar att det till stöd för beredningen och beslutsfattandet behövs tillförlitlig information om till exempel kostnaderna för social- och hälsovårdstjänster som producerats på oli-

- ka sätt och de totalekonomiska konsekvenserna.
- RSk 10/2012 rd — Ö 3/2012 rd *1. Riksdagen förutsätter att regeringen noterar de problem utskottet i betänkandet lyft fram om användningen, tilldelningen och övervakningen av statsbidrag och ser till att branschaktörernas kompetens och utbildning förbättras för att dessa framöver ska känna till relevanta bestämmelser samt följa och övervaka dem. Dessutom ska regeringen ta reda på hur 15 och 36 § i statsunderstödslagen har tillämpats i praktiken och om en utvärdering gjorts av exempelvis konkurrenseffekterna. Utskottet vill fästa uppmärksamheten vid att betänkandet behandlar statsbidrag i samband med upphandling av informationssystem och att rapporteringen ska inriktas på dessa frågor.*
- RSk 8/2013 rd — Ö 7/2013 rd. *Riksdagen förutsätter att regeringen ytterligare stärker och förtydligar målsättningen för euroområdets framtid, alternativa framtidsscenarier och de ingående riskerna och att regeringen lämnar en samlad bild av målsättningen till riksdagen. Detta ska också inbegripa de risker och exponeringar som*

uppkommer via europeiska centralbankssystemet. Utskottet konstaterar att regeringens åtgärder i saken har förbättrats, men rapporteringen om de risker och exponeringar som uppkommer via europeiska centralbankssystemet har fortfarande inte ordnats.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner följande ställningstaganden med anledning av berättelsen:

1. Riksdagen förutsätter att regeringen som ett led i uppföljningen av projektportföljen bedömer resultaten av, kostnaderna för och produktivetsnyttan av de viktigaste ICT-projekten och rapporterar därom till riksdagen.

2. Riksdagen förutsätter att regeringen på behörigt sätt beaktar de anmärkningar till tidigare uttalanden från riksdagen som ingår i betänkandet och i de bifogade utlåtandena samt övriga ställningstaganden.

Helsingfors den 12 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Heli Paasio /sd
medl. Heikki Autto /saml
Katja Hänninen /vänst
Olli Immonen /saf

Eero Lehti /saml
Mika Lintilä /cent
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Matti Saarinen /sd
Anu Urpalainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm

utskottsråd Matti Salminen.