



Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till års 2016 riksdag



Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till års 2016 riksdag

B 17/2016 RD

L 1796-9549
ISSN 1796-9549 (HÄFT.)
ISSN 1796-9654 (PDF)
URN:NBN:VTV-B172016RD
[HTTP://URN.FI/URN:NBN:VTV-B172016RD](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-b172016rd)
LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINGFORS 2016

Till riksdagen

Med stöd av 6 § i lagen om statens revisionsverk (676/2000) ges till riksdagen statens revisionsverks berättelse om sin verksamhet.

I berättelsen framförs utifrån resultaten av revisionerna slutsatser angående statsfinansernas och förvaltningens tillstånd ur riksdagens synvinkel samt sammanfattande information om de från riksdagens synpunkt viktigaste observationerna vid revisionerna. Dessutom utvärderas verkställandet av ställningstaganden som riksdagen framfört med anledning av revisionsutskottets betänkanden. Dessutom ingår i berättelsen en översikt av verkets verksamhet och dess effekter under finansåret 2015.

Berättelsen baserar sig på revisionsverkets effektivitetsrevisioner, redovisningsrevisioner, laglighetsgranskningar och granskningar av finanspolitiken samt på revisionsverkets sakkunnigverksamhet. De viktigaste resultaten av revisionerna presenteras om de redovisningsrevisioner som har slutförts våren 2016 och hänför sig till finansåret 2015. Av effektivitetsrevisionerna, granskningarna av finanspolitiken och laglighetsgranskningarna har i berättelsen inkluderats de revisioner och uppföljningar som har slutförts före utgången av augusti 2016.

Revisionsverket lämnar två gånger om året rapport om granskningen av finanspolitiken som utförs med stöd av lag (869/2012). Revisionsverket lämnade rapport om granskningen av finanspolitiken den 17 maj 2016 (Dnr 181/56/2016).

Revisionsverket rapporterade om granskningen av statsbokslutet och årsberättelsen i en särskild berättelse (B 15/2016 rd) som lämnades till riksdagen den 31 maj 2016.

Helsingfors 13 september 2016

Tytti Yli-Viikari
generaldirektör

Marko Männikkö
överdirektör

God förvaltning är en förutsättning för konkurrenskraft

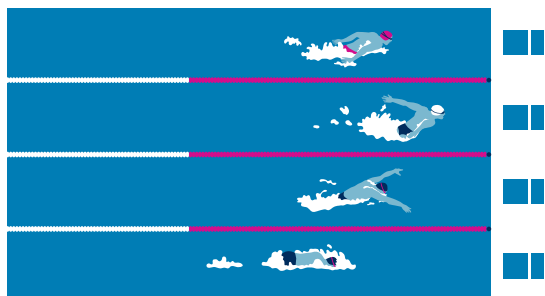
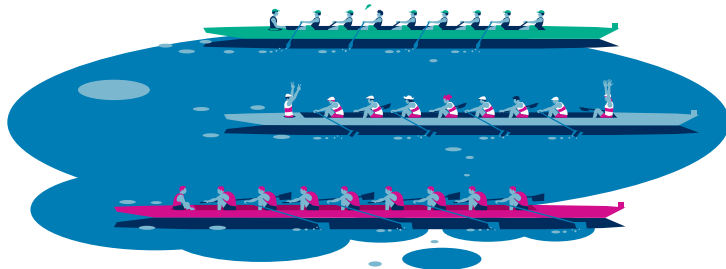


Tydligare inriktning med bättre konsekvensbedömningar för stöden

Se avsnitt 2

Starkt lagspel ger framgång: Beredning av EU-ärenden kräver samarbete av ministerierna

Se avsnitt 4

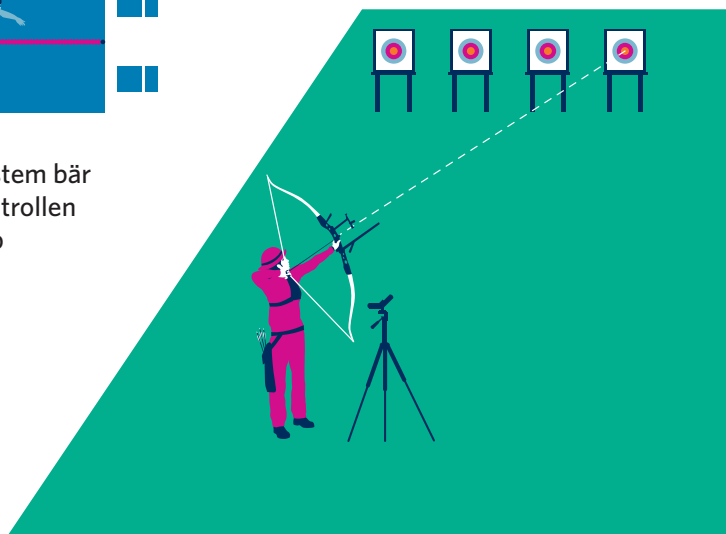


Bokslutet konkretiserar redovisningsskyldigheten

Se avsnitt 6

Fungerande datasystem bär upp den interna kontrollen som vattnet bär upp simmaren

Se avsnitt 5



Revisionsresultaten skapar
transparens och öppenhet
Se avsnitt 7



SRV följer även upp hur
ställningstaganden
förverkligas på långre sikt
Se avsnitt 1



Kundernas behov lägger
ribban högt för den
offentliga förvaltningen och
kräver ett digitalt språng
Se avsnitt 3

Målet är att skapa
förutsättningar för en hållbar
förnyelse av den offentliga
ekonomin och förvaltningen
Se avsnitt 8

De revisioner och det övervakningsarbete som statens revisionsverk utför inriktas på de risker som är väsentliga för den offentliga ekonomin. Riskerna identifieras i en riskanalys av stats- och nationalekonomin. Den strategiska målsättningen är att främja en lönsam och god skötsel av statens finanser. I årsberättelsen presenteras de slutsatser som är relevanta för riksdagen.

I årsberättelsen till 2016 års riksdag följer revisionsverket upp de åtgärder som föranleds av de berättelser som revisionsverket har gett till riksdagen, samt förverkligandet av rapporteringsskyldigheterna. Riksdagens ställningstaganden om utveckling av årsberättelsen och inrättande av en enhet som ska hantera konsekvensbedömningar för lagar har lett till åtgärder enligt ställningstagandet.

God förvaltningssed i fråga om skötseln av statsfinanserna innebär bland annat lagenlig och ändamålsenlig verksamhet. Utifrån en revision av den högsta tjänstemannaledningens verksamhet har tjänstemannaledningen i väsentliga delar följt de stadgade, föreskrivna och överenskomna förfaringssätten. Hur den högsta ledningen sköter sina tjänster främjar också god förvaltningssed inom förvaltningen överlag.

I årsberättelsen har uppmärksamhet fästs vid att det i styrningen av förvaltningen är nödvändigt att samordna resurserna och resultatmålen. Genom redovisningsrevisioner säkerställer revisionsverket bland annat att verksamhetsberättelsen innehåller riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten. Utifrån detta rapporteras det om lönsamheten och produktiviteten tämligen bra, men bristerna i uppställandet av målsättningar försvårar en fungerande resultatstyrning. Motsvarande utmaning har också konstaterats på riksnivå vid revisionen av statens bokslutsberättelse.

När det gäller att främja näringsverksamhet har revisionsverket i årsberättelsen utvärderat hur konsekvensbedömningar har utarbetats. Som underlag för beslutsfattandet behövs analyser av och fakta om hur grunderna för behovet av olika stöd och de förväntade effekterna förverkligas.

Den strategiska målsättningen är att främja en högklassig och god skötsel av statens finanser

Bristerna i uppställandet av målsättningar försvårar en fungerande resultatstyrning

Utvecklingen av offentliga digitala tjänster har utvärderats med tanke på tjänsternas kund- och användarorientering. Flera av de offentliga e-tjänsterna har tagits fram efter enskilda myndigheters behov, inte som servicehelheter, och det har varit svårt att skapa helheter som överskrider sektorgränserna.

Årsberättelsen behandlar samarbetet mellan förvaltningsområdena vid beredning av EU-ärenden. Uppmärksamhet har fästs vid bredbasig beredning och föregripande inflytande samt vid att de allmänna målen för Finlands EU-politik bör vara konkreta och inriktade. Betydelsen av beredning av EU-ärenden blir än större när Finland förbereder sig för sitt nästa EU-ordförandeskap och kommissionen koncentrerar sig på mer omfattande åtgärds paket vid regleringen.

Betydelsen av beredning av EU-ärenden blir än större när Finland förbereder sig för sitt nästa EU-ordförandeskap



Kunskapsbaserad ledning säkertäller en behärskad förändring

Det sägs ofta att det är viktigare att göra rätta saker än att göra saker rätt. I en extern revisors arbete är dessa två sätt att bedöma verksamhet ständigt närvarande.

Nu när det är ett OS-år följer vi med intresse med idrottsresultaten. Med hjälp av kunskap och färdigheter finslipar idrottarna sina prestationer. Samtidigt ökar samhällsdebatten om värdet av rent spel i en ädel tävlan. Analogt kan man säga att en etiskt fungerande offentlig förvaltning lägger grunden för den nationella konkurrenskraften.

Under de närmaste åren blir kundens synvinkel allt viktigare vid tillhandahållandet av offentliga tjänster. Därmed kan tjänstleverantörerna skapa nätverk och vara flexibla enligt kundernas intressen och behov. Den offentliga förvaltningens kundstrategi innefattar ambitiösa och viktiga mål. Kundernas delaktighet, tjänsternas kompatibilitet och kostnadseffektivitet kräver betydande ändringar av verksamhetssätten. Framöver blir kundens synvinkel allt viktigare vid planering, genomförande och utvärdering av verksamhet. Detta innebär att kunderna i större omfattning och i realtid definierar vilka saker som är de rätta. Inom statsförvaltningen är sakägandet av kundstrategin viktigt för att verkställandet ska kunna säkras.

Att förutse kundernas behov medför effektivitet

I brytningstider behöver vi klara mål

Det behövs konkreta mål för att vi kunna uttrycka en samhällstrend under en brytningstid som bygger på teknologisk utveckling. Förändringarna gäller gjorda saker, rutiner, verktyg och vår kompetens. Flera samtidiga förändringar ökar riskerna i verksamheten och anstränger arbetsplatserna inom den offentliga sektorn. En förnyelse kräver mycket av oss alla.

Den externa revisionen har en viktig roll i att främja en realisering av de möjligheter som en brytningstid medför och en förbättring av resultaten. När vi ska bedöma om man har gjort rätta saker, jämför vi de mål som ställts upp för verksamheten med resultat och effekter.

Att göra rätta saker kan i en försökskultur också betyda att målet är att få information om vad som fungerar och vad som inte. Vid planeringen och målsättningen ska man i så fall beakta risker som uppstår om ett försök inte ger de resultat som förväntats av det. En fungerande och transparent riskhantering betonas under en brytningstid när nya verksamhetsmodeller skapas och gamla modeller slopas.

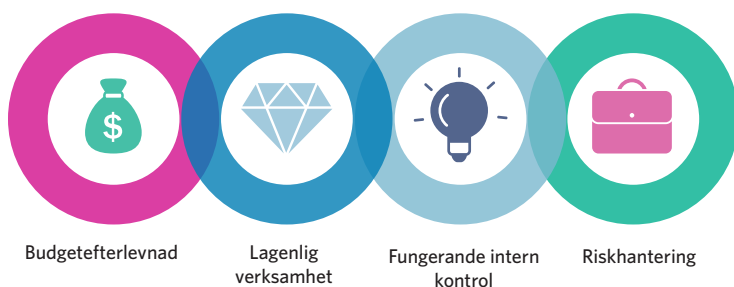
I vårt samhälle stöder öppenhet och transparens demokratin. Målsättningarna för den offentliga verksamheten är ett styrverktyg från en strategisk nivå till en operativ verksamhet. Utifrån redovisningsrevisioner kan vi bedöma resultatstyrningens funktionsduglighet med tanke på uppställandet av effektivitetsmål och rapporteringen om målen. Ministeriernas styrning i fråga om effektivitetsmål och produktivitet fungerar dåligt. Effektivitets- och produktivitetsmål har uppställts endast för var tredje bokföringsenhet. Att ställa upp mål är en gemensam utmaning för att styrningen ska fungera.

Riskhantering och förutseende verksamhet skapar effektivitet

När vi ska bedöma om man har gjort saker rätt, betonas lagenlighet och god förvaltningssed. God förvaltningssed i fråga om skötseln av statsfinanserna innebär bland annat budgetefterlevnad, lagenlig verksamhet och fungerande intern kontroll och riskhantering. Det är viktigt att budgeten och bestämmelserna om den iakttas när vi ska bedöma om ekonomiförvaltningen är fungerande.

Målsättningen är
hörnstenen i ledningen

Iakttagande av budgeten
hör till god förvaltning



Figur 1: Förutsättningar för god förvaltning

I och med digitaliseringen bör ledningen i statsförvaltningen fästa allt större uppmärksamhet vid ordnandet av den interna kontrollen samt vid att denna fungerar. Koncentration av tjänster samt att tjänsterna bygger på datasystem betonar behovet av att förutse och hantera en helhet. Koncentrerade datasystemändringar effektiviserar verksamheten, men de utsätter systemet även för fel på systemnivå. Koncentration av ekonomi- och personalförvaltningstjänster och användning av gemensamma datasystem kräver en tydlig definiering och uppföljning av ansvar och roller.

Bästa praxis visar att digitalisering och automation ger de bästa fördelarna när förfaringssätten ändras samtidigt som processerna automatiseras. Digitaliseringen beaktas då redan när lagar bereds. Att ledningen har visat att den är medveten om betydelsen av intern kontroll utgör grunden för en god förvaltning i hela organisationen. När funktioner och den interna kontrollen automatiseras, bör kontrollerna i förväg fastställas för delar som är väsentliga för hela processen.

Att göra rätta saker kräver kompetens att leda och hantera förändringar och stora och komplicerade helheter. Ett exempel på detta är hantering av de servicekedjor eller -nätverk som behövs för att tillhandahålla e-tjänster. Förändringar sker samtidigt på leverantörsfältet och i den tekniska utvecklingen och de förväntningar som kunderna inom den offentliga förvaltningen har. Privata tjänsteleverantörer börjar använda servicemodeller som ut-

Förändringar betonar ledningens ansvar och samarbete vid ordnande av den interna kontrollen

nyttjar sociala medier i realtid och intelligenta lösningar som kan förutse kundernas sannolika behov. Därmed förändras också samhällets förväntningar på de offentliga tjänsterna.

Observationerna vid revisioner vittnar om att stora förändringar kräver investeringar och att en realisering av eftersträvarade kostnadsbesparingar därför tar tid. Utifrån våra revisioner beräknas kostnaderna i serviceproduktionsskedet inte ordentligt. En orsak är bristen på kompetens, men detta kan också uppskattas vara tendentiöst. Kostnadskalkyler minimeras i syfte att få stöd för att inleda ett projekt eller en verksamhet. Med tanke på riskhanteringen är detta en ohållbar situation. Därför bör digitaliseringens kostnadsbesparingsmål uppskattas mer transparent.

Nätverk i centrum för tjänstemannaberedningen

Snabba förändringar i omvärlden medför nya utmaningar för lagberedningen. Kvaliteten på lagberedningen påverkas inte enbart av förutseende arbete och konsekvensbedömningar utan även av en omfattande dialog mellan förvaltningen och dess intressenter. I fråga om beredning av EU-ärenden har vi lyft fram god praxis om en förutseende lagberedning som involverar intressenter. En omvärld som förändras i snabb takt kräver även att lagberedarna övergår till ett nätverksliknande arbetssätt och utnyttjar dataanalyser och mer omfattande metodiska färdigheter. Gångna decenniers kultur där beslutsfattare samlades på bastukvällar ersätts nu med att man samlas via sociala medier. Detta innebär att nya möjligheter kan skapas för diskussion med intressenter och olika nätverk utnyttjas på ett effektivt sätt.

Interaktion behövs också i arbetet med att främja innovationer och när den offentliga sektorn möjliggör nya affärsmodeller. Utifrån observationerna vid revisioner begränsas den offentliga sektorns försök med nya lösningar av att den förhåller sig försiktig till riskerna med försöken. Kravet på att man måste göra saker rätt kan också förlama. Inom den kommunala sektorn har vi upptäckt god praxis: interaktionen med leverantörer före konkurrensutsättningen förverkligas under marknadskartläggningen och interaktionen med leverantörer under konkurrensutsättningen förverkligas ge-

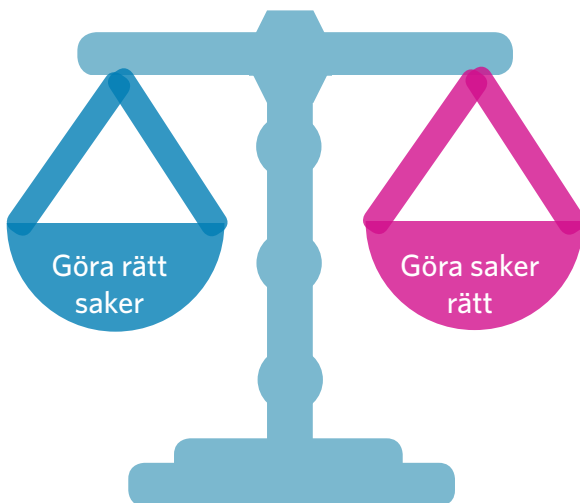
Från bastu till sociala medier
- interaktion och nätverk

nom förhandlat förfarande och konkurrenspräglad dialog. Samarbetet mellan en beställare och en leverantör bygger på ett partnerskap och under ett upphandlingsavtals giltighetstid omfattar samarbetet också fördelning av nyttor och risker.

Att göra saker rätt kan i en föränderlig omvärld vara krävande exempelvis om anvisningar eller regler släpar efter i utvecklingen. En grundlig och tillräckligt bredbasig planering och tjänstemannaberedning stöder hanteringen av helheten även till denna del.

Information ökar effektiviteten

Med tanke på öppenheten och transparensen i samhället är det viktigt att vi säkerställer att man har gjort saker rätt. Dessutom är det viktigt för ett hållbart framtida samhälle att vi utvärderar om man har gjort rätta saker. Den information som revisionsverket tar fram främjar en fungerande demokrati så att beslutsfattarna kan stödja sig på ett oberoende, sakkunnigt organs information om hur väl förvaltningen fungerar och uppställda verksamhetsmål har uppnåtts. Jag tackar revisionsverkets personal för att den producerar denna information och beslutsfattarna för att den utnyttjar informationen.



Figur 2: SRV tillhandahåller information för samhällsdebatten

Innehåll

Innlägg av Statens revisionsverks generaldirektör: Kunskapsbaserad ledning säkerställer en behärskad förändring	11
1 Uppföljning av ställningstaganden framförda av riksdagen	21
2 Främjande av näringslivet	25
3 Digitalisering i främjandet av den offentliga förvaltningens kundservice	33
4 Ministeriernas samarbete vid beredning av EU-ärenden	43
5 God förvaltningssed och skötseln av statsfinanserna	49
5.1 Brister i iakttagandet av budgeten	49
5.2 Den interna kontrollen och riskhanteringen behöver stärkas	52
5.3 Statsbidragen innehåller risker	62
5.4 Tillståndet för förvaltning och övervakning av EU-medel i Finland 2015	64
5.5 Missbruk och klagomål som hänför sig till skötseln av statsfinanserna	66
6 Redovisningsskyldighet och skötsel av statsfinanserna	69
6.1 Bokföringsenheternas bokslutskalkyler	70
6.2 Verksamhetens effektivitet	72
7 Observationer vid revisionerna enligt förvaltningsområde	79
7.1 Republikens presidents kansli	79
7.2 Statsrådets kansli	80
7.3 Utrikesministeriets förvaltningsområde	82
7.4 Justitieministeriets förvaltningsområde	84
7.5 Inrikesministeriets förvaltningsområde	85
7.6 Försvarsministeriets förvaltningsområde	87
7.7 Finansministeriets förvaltningsområde	89
7.8 Undervisnings- och kultur-ministeriets förvaltningsområde	93
7.9 Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	95
7.10 Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	97
7.11 Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	100
7.12 Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde	102
7.13 Miljöministeriets förvaltningsområde	104

8	Revisionsverkets verksamhet och verkningar	107
8.1	Revisionsverket anses vara sakkunnigt och pålitligt	107
8.2	Revisionsverket har flera sätt att påverka	109
8.3	Revisionsverket gör regelbundna utvärderingar av hur verkets resultatmål har uppfyllts	112
	Bilaga 1: Revisionsrapportering september 2015–augusti 2016	116
	Bilaga 2: Negativa ställningstaganden till lagenligheten samt meddelande-ålägganden	124
	Referenser	134

*SRV följer
även upp hur
ställningstaganden
förverkligas på
längre sikt*



1 Uppföljning av ställningstaganden framförda av riksdagen

Statens revisionsverk följer upp de åtgärder som föranleds av de berättelser som revisionsverket har gett till riksdagen. Utöver åtgärderna riktas uppföljningen även på verkställandet av de ålagda rapporteringsskyldigheterna.

Riksdagens ställningstaganden berör frågor, där genomförandet av förändringar ofta sker långsamt. Ställningstagandena handlar också om samhälleligt viktiga frågor. Därför följer revisionsverket upp hur frågorna i ställningstagandena har förverkligats även efter den rapportering som riksdagen har krävt av regeringen.

Riksdagens ställningstaganden till statens revisionsverks berättelser är endast en del av riksdagens samtliga ställningstaganden. I samband med 2013 års reform av regeringens årsberättelse var målet att förnya även registreringen av riksdagens utlåtanden och ställningstaganden samt av regeringens åtgärder anknytna till dessa¹. Tanken var då att skapa ett register över uttalanden och regeringens åtgärder med anledning av dem och att registret skulle vara så aktuellt som möjligt. Förvaltningen skulle ha haft möjlighet att registrera uppgifter om åtgärder som har samband med genomförande av riksdagens uttalanden. Registret över uttalanden i den tänkta formen har inte skapats. Däremot har regeringen skurit ned antalet gällande uttalanden. För närvarande finns det 20 gällande ställningstaganden till revisionsverkets berättelser.

Numren för ställningstagandena nedan hänvisar till numreringen i registret över riksdagens uttalanden.

Ställningstagande 1/2015 rd

B 9/2015 rd – B 15/2015 rd – RSk 26/2015 rd

Riksdagen förutsätter att regeringen fortsätter utveckla årsberättelsen med hänsyn till synpunkterna tidigare i betänkandet. Materialet i berättelsen måste vara mer läsarvänligt och informativt och det måste innehålla analyserade data om resultaten och effekterna av verksamheten och förändringar i verksamheten, särskilt de samhälleliga effekterna och hur de uppställda målen har förverkligats. Årsberättelsen bör vara en fungerande del av statsförvaltningens och regeringens planerings- och uppföljningsmekanism. Det i sin tur kräver bland annat tydligare målsättning när budgeten upprättas.

I februari 2016 ändrade statsrådet förordningen om statsbudgeten². Utifrån förordningen ändrades kraven för regeringens årsberättelse för 2015. Genom förordningen samlades innehållskraven för regeringens årsberättelse ihop. Ett nytt innehållskrav var att årsberättelsen ska innehålla en översikt över intäkterna och kostnaderna i statsfinanserna samt över förmögenhetsställningen och åtagandena utanför balansräkningen. Ministeriernas resultatöversikter reducerades.

Nu är regeringens årsberättelse mer informativ och tydligare än tidigare. Det finns dock fortfarande problem med att ställa upp mål. Dessutom beskrivs åtgärder, och även de redan planerade åtgärder, fortfarande på en allmän nivå, även om tonvikten bör ligga på rapporteringen om måluppfyllelsen, som ingår i redovisningskyldigheten.

Statens revisionsverk granskar årligen statsbokslutet och regeringens årsberättelse och ger en särskild berättelse om denna till riksdagen. Med andra ord följer revisionsverket även framöver upp hur läget utvecklas.

Ställningstagande 93

B 12/2014 rd – B 16/2014 rd – RSk 37/2014 rd

Riksdagen 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.

År 2014 utarbetade finansministeriet en anvisning för uppföljning och rapportering om betydande projekt som innefattar ICT-utveckling. Anvisningen har tillämpats sedan hösten 2014, men tillämpningen har inte varit enhetlig i hela statsförvaltningen. Harmoniseringen av förfarandena fortsätter för att regeringen ska ha förutsättningar för att rapportera på det sätt som riksdagen har förutsatt.

I kapitel 3 i denna berättelse behandlas frågan med tanke på digitaliseringen och kundservicen.

Ställningstagande 143

B 5/2013 rd – B 15/2013 rd – RSk 1/2014 rd

Riksdagen förutsätter att statsrådet vidtar åtgärder och utreder behovet av att revidera val- och partifinansieringen.

Partilagen har ändrats och ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2016. Vid ändringen överfördes även tillsynen över de statsbidrag som betalas med stöd av partilagen från justitieministeriet till statens revisionsverk.

Ställningstagande 95

B 18/2014 rd – RSk 46/2014 rd

Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att inrätta en enhet som ska hantera konsekvensbedömningar för lagar och beaktar ståndpunkterna i betänkandet i fråga om ärendet.

En enhet som hanterar konsekvensbedömningar för lagar har inrättats och enheten inledde verksamheten våren 2016.

*Tydligare inriktning
med bättre
konsekvens-
bedömningar för
stöden*



2 Främjande av näringslivet

Ett framgångsrikt näringsliv är av största vikt i Finlands ekonomiska läge. Staten kan vidta många åtgärder för framgång, men staten kan också på olika sätt påverka näringslivet negativt när den strävar efter att stöda det.

Näringarna, likaså statens åtgärder för att påverka näringarnas verksamhetsbetingelser, är mycket olika. En del av de åtgärder som ska påverka näringsverksamheter har uttryckligen riktats till att främja näringslivet. Dessutom påverkar flera andra åtgärder företagets verksamhetsbetingelser betydligt, även om det primära målet med åtgärderna är att försöka uppnå helt andra effekter.

Statens åtgärder kan vara åtgärder som allmänt ska stöda företagets verksamhetsbetingelser eller som endast gäller vissa företag. Huvudgrupperna av åtgärder är författningar, skötsel av basinfrastrukturen och finansiella näringsstöd.

Flera av statens åtgärder påverkar näringslivets förutsättningar att nå framgång

De observationer som presenteras i detta kapitel bygger främst på följande revisioner:

- Utveckling av investeringsmiljön på medellång sikt (pågående)
- Främjande av företags investeringar (pågående)
- Offentlig upphandling som främjar innovationsverksamhet (pågående)
- Beredning av ändringen av förordningen om dimensioner och vikter i den tunga trafiken (9/2016)
- Samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler av trafikledsprojekt (10/2016)
- Främjande av små och medelstora företags export och internationalisering 13.5.2016
- Statens kapitalinvesteringsverksamhet (15/2016)
- Forskning och undersökning i fastighets- och byggklustret (20/2015)
- Exportfinansiering (1/2015)

Att främja näringslivet har inte samma värde i sig som exempelvis att främja hälsa. Som uppgifter om åtgärdernas verkningar räcker det därför inte enbart med att lämna uppgifter om hur läget i berörda företag har förändrats. Det behövs särskilt analyser och fakta om hur det på ett mer allmänt plan har uppnåtts samhälleliga fördelar och vilka eventuella negativa effekter statens åtgärder har medfört eller kan medföra.

I lagstiftningsprojekten har man också förutsatt bedömningar av konsekvenserna för företag. Om lagstiftningsprojekt som inte omfattas av näringspolitiken har konsekvenser för företag, kan konsekvenserna vara negativa biverkningar, till exempel att företagens verksamhetsbetingelser begränsas eller företagens administrativa börda ökar.

Även åtgärder som uttryckligen ska främja näringsverksamheter kan ha oönskade bieffekter på andra företag eller branscher eller allmänt intresse. Sådana bieffekter kan vara till exempel att konkurrensen snedvrids, nödvändiga strukturförändringar bromsas upp eller en marknadsbaserad verksamhet förhindras. Vid revisionerna har det framkommit att de negativa bieffekterna och på ett mer allmänt plan de indirekta effekterna lätt kan hamna i skuggan av de direkta positiva effekterna, dels på grund av att det är svårt att bedöma dem. Indirekta effekter och bieffekter kan däremot vara samhällsligt mer betydelsefulla än eftersträfvade direkta effekter och bör därför inte förbises.

Det är svårt att bedöma konsekvenser av åtgärder som ska främja näringslivet

Vid revisionerna har det blivit uppenbart att det är svårt att bedöma konsekvenser av åtgärder som ska främja näringslivet, och slutsatserna är osäkra. Samtidigt har revisionsverket vid revisionerna dock oroat sig för att motiveringarna till behovet av stöd och de förväntade effekterna alltför ofta stött sig på antaganden.

Planering av främjande åtgärder kräver ibland specialkunnskap utanför förvaltningen. Så är fallet till exempel med planering av finansiella instrument eller trafiksystem. Det har blivit ännu svårare att göra konsekvensbedömningar på grund av att en allt större del av beredningen sker utanför förvaltningen och de beredande tjänstemännen därför är allt mer beroende av externa specialskunniga. Det kan vara svårt för de tjänstemän som har föredragningsansvar att i tillräcklig omfattning sätta de behovs- och konsekvensbedömningar som har skaffats från externa instanser, ofta som köpta tjänster, på prov.

Beroendet av externa sakkunnigas beräkningar har yppat sig särskilt tydligt till exempel vid planeringen av ledinvesteringar som gynnar näringsverksamheten. Experter på de modeller som har behövts har varit bara ett fåtal. Trafikverket har saknat ett systematiskt förfarande för kvalitetssäkring av beräkningar, där verket skulle ha kunnat bedöma riktigheten i beräkningarna.

Författningar kan ha oönskade bieffekter

Tjänstemännen är allt mer beroende av externa sakkunniga

Utan utförlig kännedom om målverksamheten kan det vara svårt att få klarhet i om statens åtgärder över huvud taget är nödvändiga. Vid en revision av kapitalinvesteringsverksamheten framkom till exempel mycket motstridiga åsikter om tillgången till marknadsbaserad finansiering. Vid avsaknad av tillräckliga utredningsfakta har staten för säkerhets skull säkerställt tillgången till finansiering. När det till exempel gäller exportfinansieringen har staten av förståeliga skäl undvikit risken att vissa exportaffärer inte realiserar på grund av att köparna anser att finansieringsmöjligheterna är dåliga. Eftersom statens finansiering för att främja exporten är stor, bör det finnas tillräckligt välutredd information om finansieringens faktiska betydelse för realisering av exportaffärer.

Statens finansiering är relativt trygg för mottagarna och i övrigt förmånlig och på så sätt mycket efterfrågad. Utifrån efterfrågan är det därför inte direkt möjligt att fastslå att finansieringsmarknaden inte fungerar. Om staten alltför lätt svarar på en antagen eller verklig brist på marknadsfinansiering, är risken att staten finansierar dåliga objekt som inte har fått finansiering från marknaden.

När staten till exempel vid exportfinansieringen har strävat efter att svara på all efterfrågan på finansiering, har dess finansiering ökat kraftigt. Fullmakten för att bevilja exportgarantier har ökat flera gånger upp till den nuvarande fullmaktsgränsen på 19 miljarder euro. Enligt Arbets- och näringsministeriets beräkningar kan fullmakten behöva ökas till hela 30 miljarder euro.

Åtgärderna för att främja näringslivet är förknippade med betydande intressen och intresseparternas starka möjligheter att påverka. Detta ökar risken för att även mycket ensidiga åsikter tas med i underlaget för tjänstemannaberedningen, särskilt om förvaltningen saknar tillräcklig egen sakkännedom och forskningsdata om de ärenden som bereds.

Konsekvensbedömningarna är ytliga och begränsade och saknar motiveringar till antagandena

Vid revisionerna framkom det att man då och då har nöjt sig med enkla lösningar i konsekvensbedömningarna. Man har till exempel endast frågat aktörerna om sysselsättningen har ökat eller om det har varit viktigt att få statens finansiering för att kunna inleda ett projekt. Vid revisionerna har revisionsverket kritiserat konsekvensbedömningar som enbart grundat sig på förfrågningar för att bedömningarna är ytliga och otillförlitliga. En förfrågan som enda bedömningsgrund blir än mer otillförlitlig om den endast riktas till företag som har fortsatt verksamheten, såsom man har gjort vid bedömningen av resultaten av kapitalinvesteringsverksamheten.

Risken är att staten finansierar dåliga objekt som av goda skäl inte fått finansiering på marknadsvillkor

Konsekvensbedömningar som bygger på förfrågningar är ofta ytliga och otillförlitliga

Vid revisionerna har det framkommit försök att göra även mer ambitiösa konsekvensbedömningar. Systematiska kostnad-nytta-analyser har redan länge gjorts enligt anvisningar till exempel i ledprojekten. Bristen i analyserna har varit att konsekvenserna endast har betraktats ur de direkt berörda aktörernas, som transportföretagens, synvinkel. Dessutom har problem upptäckts i att upprepa beräkningar. Utifrån upptäckterna har man i fråga om andra åtgärder för att främja näringslivet inte strävat efter att göra motsvarande systematiska analyser. Man har på en relativt spridd front presenterat antagna effekter på ringa grunder till exempel i lagstiftningsprojekten, och det är svårt att bli övertygad och få en helhetsbild av sådana effekter.

Konsekvensbedömningar som enbart gjorts ur de direkta aktörernas synvinkel har inneburit att övergångseffekterna på övriga aktörer och marknaden inte har bedömts. Detta har inte enbart gällt konsekvensbedömningarna av ledprojekten. När det till exempel gäller exportfinansieringen och kapitalinvesteringsverksamheten saknas en mer omfattande bedömning av på vilket sätt statens finansiering påverkar finansieringsmarknaden. Risken i dessa är att strävan att åtgärda marknadsbristen till slut utgör ett hinder för att bilda marknader.

Konsekvensbedömningarna har ibland stött sig på antaganden som saknar motiveringar. Ett sådant antagande är de finansiella effekterna av statens finansiering. Med finansiell effekt avses att statens investering bidrar till att öka den privata finansieringen. Konsekvensbedömningarna saknar en granskning av möjligheten att statens finansiering endast har ersatt privat finansiering. Detta har samband med frågan om huruvida ett projekt skulle ha inletts om statens finansiering inte hade beviljats. Revisionsverket har upptäckt att detta har utretts i någon omfattning, men främst genom förfrågningar.

Dessutom har strävan varit att visa effekterna på ett sätt där det skulle ha varit bra att ge mer detaljerade motiveringar till det antagna orsakssambandet. Ett exempel på detta är att man har försökt visa framgången i kapitalinvesteringsverksamheten genom att rapportera höga tillväxtsiffror om omsättningen i de finansierade bolagen. Det är möjligt och till och med troligt att orsakssambandet har varit det motsatta än vad avsikten varit: statens finansiering har till och med på ett målinriktat sätt riktats till områden som har stor tillväxtpotential, men som eventuellt i alla fall skulle ha vuxit.

Utifrån revisionen är det positivt att det i en konsekvensbedömning av Industriinvesteringen öppet konstateras att det är svårt att kartlägga effekterna. Dessutom har strävan varit att motivera slutsatserna om effekterna och deras bakgrundsantaganden. I så fall är det lättare för utomstående läsare att bli uppmärksamma och utvärdera gjorda antaganden.

Strävan att åtgärda marknadsbristen kan utgöra ett hinder för att bilda marknader

Konsekvensbedömningarna har ibland stött sig på antaganden som saknar motiveringar

Det är möjligt att förbättra bedömningarnas kvalitet

I fråga om åtgärder för att främja näringslivet gäller det att också bedöma konsekvenser som drabbar samhället i större omfattning och inte enbart det direkta objektet. I dessa åtgärder är syftet med statens finansiering just att uppnå något mer omfattande samhällsligt gott, och främjandet av det direkta objektet är enbart en metod för att uppnå något allmänt gott.

Vid revisionen av ledinvesteringar lyfte revisionsverket fram behovet av att balansera förhållandet mellan strävan efter noggrannhet och förenklandet i bedömningen. Strävan efter noggrannhet har i sig ansetts vara ett bra mål, men för att vissa väsentliga effekter som är svåra att utvärdera ska kunna utredas kan det vara motiverat att ge avkall på strävan efter noggrannhet. På så sätt kan även hanteringen av bedömningar och den ekonomiska lönsamheten förbättras. Osäkerheter ska dock öppet lyftas fram. Utifrån revisionen är det positivt att trafikförvaltningen har dryftat utvecklingen av projektbedömningen så att bedömningen ska beakta mer omfattande samhällsekonomiska konsekvenser än tidigare.

Motiveringen till att mer omfattande samhällsliga konsekvenser inte har kartlagts har varit att bedömningarna är dyra. Vissa åtgärder för att främja näringslivet binder dock så mycket statlig finansiering att det enligt revisionsverkets åsikt skulle vara klokt att låta göra grundliga bedömningar, trots att dessa är dyra. En oberoende utredning som på en gång görs tillräckligt noggrant kan göra systemen mer trovärdiga och eventuellt också förbättra resultaten.

Arbets- och näringsministeriet har därför angett att ministeriet ska överväga att låta göra en sådan utredning om exportfinansieringen och kapitalinvesteringsverksamheten. I dessa föremål är det bra att utreda statens roll, finansieringsbehovet och konsekvenserna av finansieringen samt också bieffekterna av statens omfattande finansiering på finansieringsmarknaden. Revisionsverket anser att Arbets- och näringsministeriet bör överväga att slå samman de utredningar som görs om olika finansieringssystem, eftersom utredningsbehoven i dessa system delvis är mycket likadana.

De utredningsfakta som ska skaffas kan öka de föredragande tjänstemännens möjligheter att på egen hand överväga grunderna för de främjande åtgärderna. Det går dock inte att helt utesluta risken att föredragandena är tvungna att stödja sig på externa framställningar. Under tryck på att effektivisera förvaltningen blir beredarnas ansvarsområden inte mindre och den arbetstid som används för beredning blir inte längre. I detta fall är det bra att överväga att öka föredragandenas metaferdigheter i stället för att eftersträva substanskänedom. Målet för utbildningen skulle kunna vara att

En oberoende och utförlig utredning om hur främjandet av näringslivet påverkar samhället kan göra systemet mer trovärdigt

Tjänstemännens allmänna syn på en god konsekvensbedömning bör utvecklas

de ansvariga tjänstemännen ska ha en tillräcklig syn på vad en bra konsekvensbedömning består av och vad som kan försämra dess kvalitet. På så sätt kan förmågan att ifrågasätta de fakta som presenteras för en beredare förbättras. Det nya rådet för bedömning av lagstiftningen skulle kunna ha någon roll i att öka metafärdigheter.

Andra utvecklingstrender i främjandet av näringslivet

Vid revisionerna framkom också observationer om innovativitet, hemmamarknadens vikt, tillståndsförfaranden samt långsiktighet och förutsebarhet.

Vid revisionerna framkom nästan inga upphandlingar alls som främjar innovativitet. Detta gäller framförallt statens upphandlingar medan kommunernas upphandlingar omfattade sådana upphandlingar i något högre mån. Tekes har aktivt strävat efter att främja innovativitet vid upphandling.

Den offentliga sektorn är en stor byggherre. Möjligheten att främja innovativa lösningar har använts i liten utsträckning i fastighets- och byggbranschen. Samtidigt har den egentliga forsknings- och utvecklingsfinansieringens andel av omsättningen i branschen varit den lägsta jämfört med övriga branscher. Insatser i forskning och utveckling har konstaterats ha stor betydelse för produktivtetsutvecklingen. I fastighets- och byggbranschen har produktivtetsutvecklingen därför varit den svagaste jämfört med övriga industribranscher, men fenomenet förekommer inte enbart i Finland. Den svaga produktivtetsutvecklingen är problematisk med tanke på totalproduktiviteten inom nationalekonomin, eftersom branschens betydelse för nationalekonomin är enorm: den utgör cirka två tredjedelar av nationaltillgångarna och en fjärdedel av bruttonationalprodukten. Dessutom får branschen nästan inte alls statens forsknings- och utvecklingsfinansiering, utan Tekes har riktat sin allt minskande finansiering främst till tillväxtföretag som strävar efter att internationaliseras. Vid revisionerna har revisionsverket, när det gäller handeln, fäst uppmärksamhet vid att hemmamarknadens vikt inte beaktas i tillräcklig omfattning.

Vid en revision som rörde främjande av investeringar har det framkommit problem med tillståndsförfaranden och förutsebarheten i statens åtgärder. I revisionen satte sig revisionsverket in i läget i följande fyra branscher: gruvverksamheten, läkemedelsindustrin, programbranschen och detaljhandeln. I tre av dessa branscher har tillståndsförfarandena utgjort ett betydande hinder för hur investeringarna har framskridit. I alla de fyra branscherna har behovet av förutsebarhet framkommit som en förutsättning för systematisk planering av investeringar.

Innovativa upphandlingar görs inte i tillräcklig omfattning

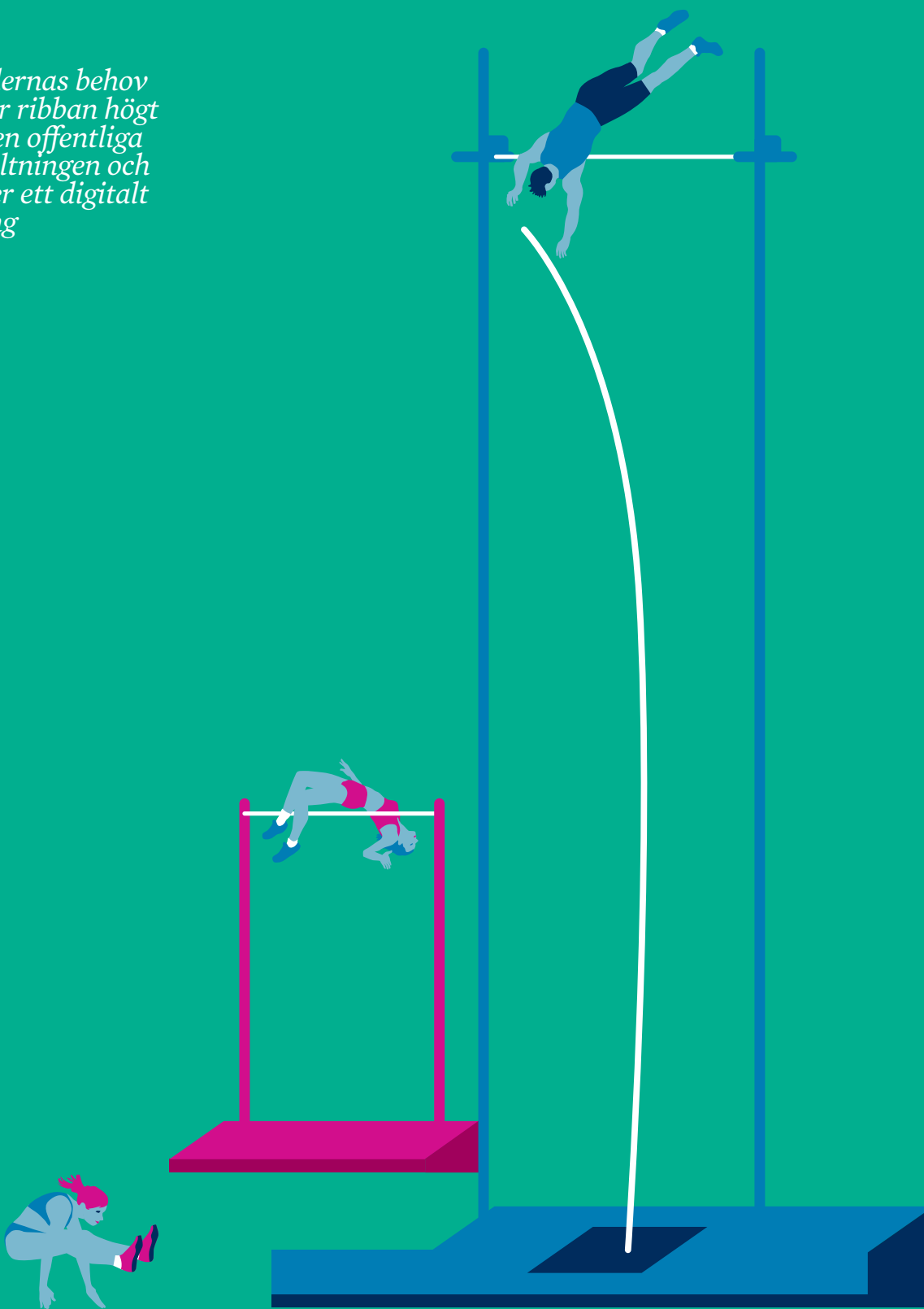
Internationalisering har främjats på bekostnad av hemmamarknaden

I utvecklingen av tillståndsförfaranden gäller det att hitta balans mellan olika samhällspolitiska mål och att å andra sidan klara sig med de handläggningsresurser som man har råd med inom ramen för statsfinanserna.

Näringslivet väntar på en förutsebarhet som sträcker sig över valperioder. Det är dock krävande att förverkliga detta på grund av det politiska spelrum som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. I detta sammanhang kan det vara bra att dryfta i vilka frågor och på vilket sätt den långsiktiga tjänstemannaberedningens ställning ska kunna stärkas utan att den styrande makten inom politiken förlorar sin centrala betydelse. Det går inte att svara mot förväntningarna gällande tillståndsförfaranden och förutsebarhet enbart med tekniska lösningar.

Näringslivet önskar att förutsebarheten ska sträcka sig över valperioder

*Kundernas behov
lägger ribban högt
för den offentliga
förvaltningen och
kräver ett digitalt
språng*



3 Digitalisering i främjandet av den offentliga förvaltningens kundservice

I regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering ligger fokus på användarorienterade, produktivitetshöjande och resultatgivande digitala offentliga tjänster som fås från ett och samma ställe.³ Kund- och användarorientering har lyfts fram i flera regeringsprogram⁴, och redan i flera år angetts som ett mål för styrning av flera ministerier⁵. År 2014 färdigställdes en särskild kundstrategi för den offentliga förvaltningen⁶, och strategin kommer att integreras i en strategi för den offentliga förvaltningens verksamhet för kundens bästa i ett digitalt samhälle, som för tillfället är under beredning⁷. I principerna för digitaliseringen⁸, som har utarbetats under ledning av finansministeriet och som publicerades 2016, betonas kundorienteringen och den nytta som kunden ska få.

Digitaliseringen är tänkt att möjliggöra en kundorienterad, resultatrik ärendehantering. Digitaliseringen väntas påskynda och förenkla ärendehantering och samtidigt minska kostnaderna. För att den kundorienterade ärendehantering ska lyckas behövs ett tillräckligt samarbete och växelverkan mellan förvaltningsmyndigheter och kunder. Genom respons från användare av tjänster och kundorienterade bedömningsmetoder kan kvaliteten och effektiviteten i servicen förbättras ytterligare.⁹

Alla personer som bor i Finland och företag som är etablerade i Finland är den offentliga förvaltningens kunder. Den offentliga förvaltningens kunder utgör en relativt heterogen grupp. Därför bör planeringen av en kundorienterad serviceproduktion utgå från människornas behov och förhållanden som kan vara mycket varierande. Inom förvaltningen har det pågått en reform av servicestrukturerna så att dessa ska ha flera kanaler samt en ändring av verksamhetsätten så att dessa ska vara kundorienterade.¹⁰

Målet är användarorienterade digitala offentliga tjänster som fås från ett och samma ställe

Den offentliga förvaltningens kunder är en omfattande och heterogen grupp

I detta kapitel behandlas digitaliseringen i främjandet av den offentliga förvaltningens kundservice utifrån följande revisioner som revisionsverket utfört:

- Utveckling och produktion av digitala kommunikationstjänster (6/2016)
- Offentliga förvaltningens kundrådgivning och telefon-tjänster (5/2016)
- Immigrationsmyndighetens verksamhet och dess utveckling (3/2016)
- Elektroniska arbetskraftstjänster (8/2015)
- Interoperabilitet i statens ICT-avtal (7/2015)

Syftet har varit att beakta kundperspektivet

Den offentliga förvaltningen i Finland har utvecklat den elektroniska ärendehanteringens redan under lång tid. I internationella jämförelser mellan offentliga tjänster är Finlands placering hög när det gäller tillgången till och användbarheten av e-tjänster.¹¹

Tillämpningen av kundorienterade metoder har ökat i utvecklingen av e-tjänster. De olika projekten inom programmet för på-skyndande av elektronisk ärendehantering och demokrati (SADe) strävade efter att beakta kundperspektivet genom att tillämpa flera olika kundorienterade metoder. Vid revisionen Utveckling och produktion av digitala kommunikationstjänster (6/2016) framkom att användbarheten hade antingen utvärderats eller testats i varje tjänst för slutkunder som tagits fram i SADe-programmet och som varit föremål för revisionen.¹²

SADe-programmet

Målet för programmet för påskyndande av elektronisk ärendehantering och demokrati (SADe) har varit att främja elektronisk ärendehantering. Syftet har varit att elektronisk kommunikation skulle ha varit möjlig för medborgarna och företagen i alla de viktigaste tjänsterna före 2013. Kriterier för val av projekt till SADe har varit bland annat kundorientering och betydelse för utvecklingen av förvaltningen och för kunderna. SADe inleddes som en del av programmet för vardagens informationssamhälle så tidigt som 2009, under Matti Vanhans andra regeringsperiod. Projekten för servicehelheter inom SADe har riktats till sex ministeriers förvaltningsområden.

Bland projekten inom SADE-programmet har tjänsten Studieinfo.fi gjort ansökan till studier effektivare och enklare. I praktiken har den gemensamma ansökan digitaliserats helt, eftersom endast några enskilda ansökningar har lämnats in i pappersform efter att funktionerna för gemensam ansökan infördes i Studieinfo.fi. Studieinfo har blivit en sammanhängande servicehelhet som har ersatt flera parallella portaltjänster.¹³

I SADE-programmets projekt hade man dock främst endast övat sig att använda nya metoder och verksamhetssätt. Därför har kundorienteringen förverkligats på varierande sätt i de olika projekten. Erfarenheter av SADE-programmets projekt bör utvärderas för att man ska kunna dra lärdom av erfarenheterna och tillämpa god praxis i övrig verksamhet på ett lämpligt sätt.

Kunderna har redan nu gynnats av e-tjänsterna, trots bristerna

Kunderna har gynnats av e-tjänsterna redan när e-tjänster har tagits fram ur enbart enskilda myndigheters utgångspunkter.

Vid revisionen Immigrationsmyndighetens verksamhet och dess utveckling (3/2016) konstaterades det att behandlingen av visumansökningar, som hör till utrikesministeriets förvaltningsområde, har blivit mer effektiv genom e-lösningar. Orsaken är att behandlingen inte längre är beroende av enskilda representationers kapacitet, utan representationernas belastning tack vare e-tjänsterna kan jämnas ut. Ett exempel på detta är att visumansökningar som lämnas in på Finlands representationer i Ryssland kan behandlas i Kouvola. Trots att anhängiggörandet av visumansökningar inte har utvecklats, gynnas kunderna redan nu av e-lösningarna genom att de får visumbeslut snabbare än tidigare.

Migrationsverkets system gör det möjligt att kunder som ansöker om uppehållstillstånd på grund av studier eller arbete kan lämna in ansökan på elektronisk väg. På så vis kan både kunderna och myndigheten spara tid och besvär. År 2014 lämnades hela 76 procent av ansökningarna om uppehållstillstånd på grund av studier in på elektronisk väg. Motsvarande andel av ansökningarna om uppehållstillstånd på grund av arbete varierar enligt yrke och land.

Studieinfo.fi är en lyckad servicehelhet

Tillämpningen av kundorienterade metoder har övats

E-lösningar har effektiviserat behandlingen av visumansökningar

Det behövs kundorienterade servicehelheter som överskrider sektorgränserna

Det är krävande att utveckla kundorienterade servicehelheter. Flera av de offentliga e-tjänsterna har tagits fram efter enskilda myndigheters behov. Ett exempel på detta är att de elektroniska arbetskraftstjänsterna har utvecklats så att arbetskraftsförvaltningens rutinsysslor har flyttats till kunderna, men själva jobbsökningsprocessen inte egentligen har förnyats på något sätt.¹⁴

Det har varit särskilt svårt att skapa helheter som överskrider sektorgränserna. SADe-programmets servicehelhet för social- och hälsovården är ingen enhetlig helhet, utan den utgörs av separata, spridda tjänster. Inom programmet har man skapat flera enskilda portaler för hälsovården, som inte utgör en helhet av portaler som stöder varandra. Man har varken känt till eller förstått kundernas beteende vid sökningen av hälsouppgifter. Flera av tjänsterna har skapats ur tjänsteleverantörernas och experternas utgångspunkter.¹⁵

SADe-programmets servicehelhet för social- och hälsovården utgörs av separata, spridda tjänster



Figur 3: Portaler för hälsovården

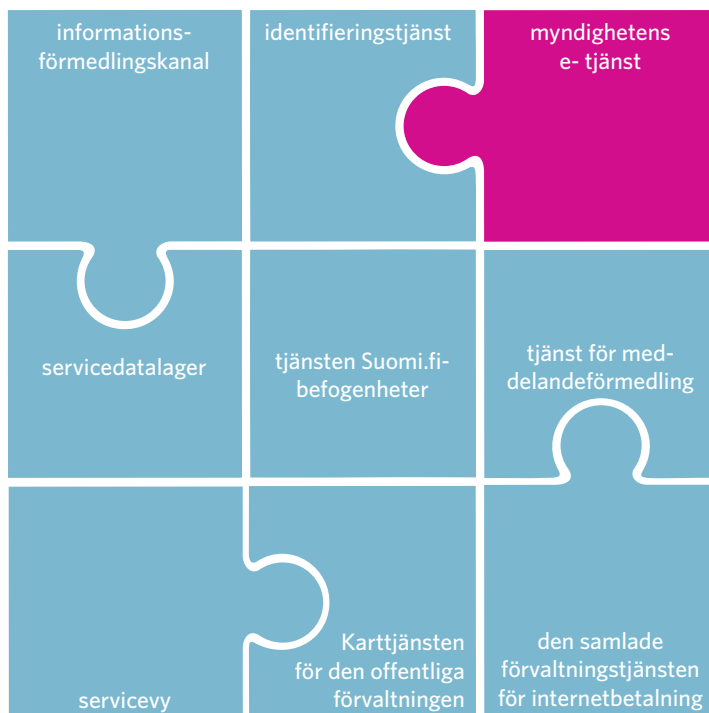
Utvecklingen av servicehelheterna har störts av flera faktorer. Det elektroniska informationsutbytet mellan myndigheterna är i princip svårt på grund av bland annat skillnader i de datamodeller som myndigheterna använder, avsaknad av tekniska gränssnitt för informationsutbyte och hinder som beror på lagstiftningen.¹⁶ Vid revisionen Utveckling och produktion av digitala kommunikationstjänster (06/2016) framkom också att oklara ansvarsområden och oerfarenhet av samarbete har störst de servicehelheter som har utvecklats av flera aktörer. Ett exempel på detta är att utvecklingen av servicekonceptet JulkICT Lab har omfattat flera olika aktörer och avtal vars ömsesidiga förhållanden har varit oklara. Modellen för produktion av tjänster har varit tung, eftersom serviceproduktionen har styrts av en projektorganisation som byggt på ett komplicerat avtalsarrangemang. JulkICT Lab har inte blivit en gemensam involverande utvecklingsmiljö för olika aktörer.¹⁷

JulkICT Lab

JulkICT Lab är finansministeriets miljö för utveckling av digitala offentliga tjänster. Målet för JulkICT Lab är att i samarbete med branschaktörer stöda framtagning av ekologiska system som skapar innovativa offentliga ICT-lösningar och verksamhetsmodeller, bland annat genom att tillhandahålla ett utvecklingslaboratorium som stöd för verksamheten. Inom service och innovation är syftet att utnyttja den offentliga förvaltningens informationsmaterial som kommer att öppnas. JulkICT Lab-genomförandeprojektet inleddes 2013 och funktionen började användas inom produktionen 2014. Utvecklingsmiljön JulkICT Lab utnyttjas av elva projekt och utöver dessa har tre pilotprojekt slutförts.

Stödtjänsterna för elektronisk ärendehantering har utvecklats på teknikens villkor

Med stödtjänst för elektronisk ärendehantering avses en tjänst som användarorganisationen använder som stöd för sin ärendehanteringstjänst eller någon annan uppgift som ankommer på organisationen eller en tjänst som organisationen tillhandahåller. I lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster (571/2016 rd) definieras många tjänster som stödtjänster. Figuren 4 nedan åskådliggör dessa tjänster. Stödtjänsterna är inte bundna till innehållet i den egentliga tjänsten. De är allmänt använda och kan utvecklas och tillhandahållas centraliserat. Användarorganisationer som integrerar stödtjänster i sina egna tjänster är kunder hos tillhandahållare av stödtjänsterna. Enligt regeringens proposition ska myndigheterna förpliktas att använda gemensamma stödtjänster för elektronisk ärendehantering. Detta förutsätter i sin tur att stödtjänsterna är högklassiga och funktionssäkra och betjänar kunderna bra.



Figur 4: Stödtjänster för elektronisk ärendehantering

Utvecklingen av stödtjänsterna för elektronisk ärendehantering inleddes redan vid millennieskiftet och svårigheter har förekommit kontinuerligt.^{18,19} De tjänsteleverantörer som har använt stödtjänster i sina egna tjänster har inte deltagit i utvecklingsarbetet i ett tillräckligt tidigt skede eller haft en tillräckligt omfattande representation i arbetet. Till följd av detta har tjänsteleverantörerna inte haft ordentlig kännedom om stödtjänsterna och därför inte i tid kunnat förbereda sig för hur stödtjänsterna skulle integreras i sina egna tjänster. När utvecklingen av tjänsterna inte integreras i verksamhetsutvecklingen, skapas lätt sådana separata tekniska tjänster i myndigheternas serviceverksamhet som det är svårt att hitta en naturlig användning för. Så här är fallet särskilt när ministerier eller servicecenter har ansvarat för utvecklingen av tjänsterna.²⁰

Medborgarkonto kan anses vara en stödtjänst för elektronisk ärendehantering. Medborgarkontot har tagits fram som lösning för e-kommunikation mellan medborgare och myndigheter. Kontot har ansetts vara nödvändigt därför att normal e-post inte kan användas för att byta ut information om medborgare på grund av informationssäkerhetsproblem med e-postmeddelanden. I förhållande till insatserna har antalet användare av medborgarkontot dock förblivit obetydligt. Därmed blev priset på medborgarkontot närmare tio euro per besök.²¹

Till stödtjänsterna för elektronisk ärendehantering hör också en servicekanal, identifieringstjänst och roll- och befogenhetstjänst, vilka tas fram i programmet Nationell servicearkitektur. Dessa tjänster har genomförts på teknikens villkor, trots att utvecklingen enligt programmet ursprungligen utgätt från verksamheten.²²

Man har tagit fram tjänster som har använts i mycket mindre omfattning än planerat

Förutom utvecklingen av servicekanaler ska man känna till deras nytta för klienten

Finansministeriet har strävat efter att främja utvecklingen av förvaltningens servicestrukturer så att dessa ska ha flera kanaler. De igenkända kanalalternativen är e-tjänster, telefontjänster och servicebesök.²³ Teknikens snabba utveckling förutsätter att denna grova fördelning ska förstås på en djupare nivå. E-tjänsterna ska kunna tillhandahållas via mycket olika enheter och plattformar som kunderna använder. Å andra sidan kan en tjänst också tillhandahållas via en kombination av olika kanaler.

Medborgarrådgivningen har genomförts med hjälp av en servicestruktur med flera kanaler. Rådgivningen tillhandahålls via flera olika servicekanaler, av vilka telefontjänsten används mest. År 2015 fick Medborgarrådgivningen drygt 40 000 kontakter av vilka närmare 32 000 togs per telefon. Det ursprungliga målet för

Medborgarrådgivningen var 300 000 kontakter per år. De nuvarande utfallen motsvarar endast cirka en sjundedel av det planerade utfallet och därför är enhetskostnaderna för prestationer stora. Närmare två miljoner euro har använts i kostnader för utvecklingen av Medborgarrådgivningen, och kostnaderna för underhållet av tjänsten är över en miljon euro per år.²⁴ När det gäller Medborgarkontot, som är avsett för uppföljning av och information om processen för myndighetsbeslut, ligger man långt ifrån den planerade användningsgraden.²⁵

När användningen av en tjänst förblir betydligt mindre än planerat, har man troligen gjort fel i ett eller flera skeden av utvecklingen av tjänsten. Det är möjligt att utgångspunkterna i utvecklingen av tjänsten har förståtts fel. I själva verket betyder till exempel en kontakt till Medborgarrådgivningen att den myndighet som ansvarar för den egentliga tjänsten har misslyckats med att betjäna kunden. Medborgarrådgivningen bör vara bättre integrerad i myndigheternas tjänster och arbetet med att förbättra tjänsterna.²⁶

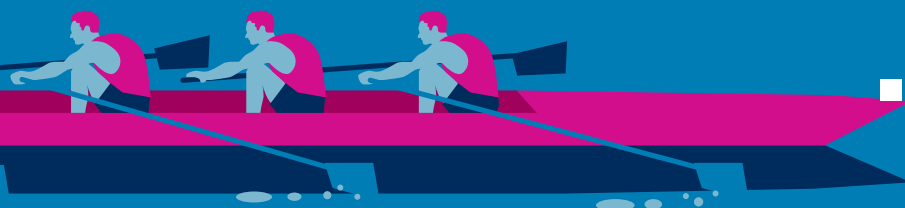
Hittills har syftet med utvecklingen av e-tjänster varit att ta fram användarvänliga funktioner för själva servicetillfället eller att tillhandahålla en tjänst via olika kanaler. Finansministeriet och delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (JUHTA) har utarbetat rekommendationer och anvisningar för utveckling av e-tjänster, som uppmuntrar till att testa användbarheten av tjänsterna och att beakta användarnas behov.²⁷

Utvecklingen av Medborgarrådgivningen har inte förbättrat kundservicen hos de myndigheter som ansvarar för de egentliga tjänsterna

Vid utvecklingen av tjänsterna är det viktigt att inse att kunden får värde genom den nytta som tjänsten ger i förhållande till kundens egna mål, inte genom själva funktionerna i tjänsten.²⁸ Som stöd för denna utgångspunkt finns det hjälpmedel att tillgå, men via spridda kanaler. Exempelvis JulkICT Lab tillhandahåller en verktygslåda för serviceutformning²⁹, och med hjälp av verktygslådan ska kundperspektivet beaktas på ett bättre sätt vid utvecklingen av e-tjänster. Med serviceutformning avses innovation, utveckling och planering av tjänster genom utformningsmetoder. Serviceutformning har använts i projektet Servicevyer som ingår i programmet Nationell servicearkitektur.³⁰ Digitaliseringen erbjuder nya verktyg, metoder och databaser för att skaffa kundförståelse

Digitaliseringen ger nya verktyg även för att fördjupa kundförståelsen

*Starkt lagspel ger
framgång:
Beredning av
EU-ärenden kräver
samarbete mellan
ministerierna*



4 Ministeriernas samarbete vid beredning av EU-ärenden

Europeiska unionen har redan i flera år varit tvunget att agera under olika kriser. Exempelvis finanskrisen och migrationen är komplexa frågor som inte kan lösas genom att vidta åtgärder på ett enda politikområde. Unionen behandlar därför omfattande ärendehelheter på många olika forum. Europeiska rådet, som består av medlemsstaternas statsöverhuvud, har haft en särskilt stor roll. Även kommissionen har ändrat sin struktur och sina rutiner under ledning av Jean-Claude Juncker. Kommissionen koncentrerar sig på mer omfattande åtgärds paket i stället för på enskilda förslag till rättsakt.

Enligt statens revisionsverk (effektivitetsrevisionsberättelse 2/2016) behöver samarbetet mellan ministerierna stärkas vid behandlingen av horisontella EU-ärenden. Finlands nästa EU-ordförandeskap infaller 2019 och förberedelserna för det har redan inletts. Nu är en utmärkt tidpunkt att ställa i ordning det inhemska EU-beredningssystemet.

För att Finland ska kunna påverka beslut i unionens institutioner på ett effektivt sätt, behövs ett smidigt samarbete mellan sakkunniga på olika förvaltningsområden. Detta förutsätter samarbetsförmåga och -vilja av både statsrådets kansli, som har allmänt ansvar för en fungerande samordning av EU-ärenden, och övriga ministerier. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid informationsförmedlingen i det inledande skedet av beredningen av EU-initiativ. Då utövas preliminär beredning och föregripande inflytande särskilt gentemot kommissionen.

Finlands inflytande inom EU kan förbättras genom ett smidigt samarbete i hemlandet

Sedan början av Finlands EU-medlemskap har syftet varit att Finland ska ha en samordnad ståndpunkt på unionens lagstiftningsinitiativ och andra åtgärder. Finland har ansett att det är viktigt att ministerierna och förvaltningsområdenas tjänstemän inte ska framföra åsikter som avviker från varandra i Bryssel. Samordnade ståndpunkter kan förbättra ett litet lands möjligheter att påverka unionens beslut. För att bereda EU-ärenden har statsrådet ett samordningssystem vars grundläggande struktur utgörs av beredningssektioner. Medelnivån utgörs av kommittén för EU-ärenden och den politiska nivån av EU-ministerutskottet.

Nu är det dags att utveckla den nationella beredningen av EU-ärenden – i god tid före Finlands EU-ordförandeskap

Beredningssektionerna, som är organiserade efter politikområde, bör kunna utnyttjas i större utsträckning vid en preliminär beredning av EU-projekt. Vissa sektioner diskuterar redan nu kommande initiativ och planerar i samarbete en strategi för föregripande inflytande i ett tidigt skede. Ett sådant verksamhetsätt bör införas på bred front. En tidig behandling av ärenden och mer vidsträckta fokusdiskussioner kräver naturligtvis en noggrann förhandsplanering av möten på det ministerium som leder sektionen. En del av det föregripande arbetet är konsekvensbedömningar. I EU-projekt som är viktiga eller problematiska för Finland ska en preliminär bedömning av projektets konsekvenser göras i hemlandet. I detta arbete kan de intressenter som är representerade i sektionernas utvidgade sammansättning ge användbar information från fältet. Därför bör sektionernas möten alltid när det är ändamålsenligt arrangeras i utvidgad sammansättning, inte i myndighetssammansättning.

Kommittén för EU-ärenden har till uppgift att behandla vittsyftande EU-ärenden eller ärendehelheter som berör alla ministerier. I statsrådets redogörelse över EU-inflytandet 2009 förutsattes att rollen för kommittén för EU-ärenden skulle förtydligas, men detta har inte skett. Kommittén har sammanträtt relativt sällan. Ministeriernas ledande tjänstemäns tillgång till information och den ömsesidiga diskussionen inom kommittén har varit otillräckliga, även om det är uppenbart att det behövs regelbundna diskussioner.

EU-ministerutskottet är det högsta organet i samordningssystemet och utskottet behandlar EU-frågor som viktiga i politiskt, ekonomiskt eller juridiskt hänseende. Utskottet arbetar i regel effektivt, men beredningen av tväradministrativa ärenden bör stärkas ytterligare. Kvaliteten på och utdelningen av dokument bör också förbättras. De dokument som lämnas till EU-ministerutskottet skulle kunna vara mer koncisa och fokusera på det relevanta. Dessutom är det problematiskt att dokumenten lämnas till ministerutskottets möten i ett mycket sent skede. Varje minister och personer och tjänstemän som assisterar ministern bör ha tid på sig att förbereda sig för dessa möten som behandlar de viktigaste frågorna kring Finlands EU-politik. Ett sätt att säkerställa en grundligare behandling av ärenden är att ärenden som är mycket problematiska för Finland eller särskilt vittsyftande ska behandlas i EU-ministerutskottet flera gånger.

Beredningssektionerna bör göra upp planer för föregripande inflytande och föra tematiska diskussioner

Kommittén för EU-ärenden har oanvänd potential, trots att behovet av att behandla vittgående EU-ärenden har ökat

EU-ministerutskottet, som sammanträder varje vecka, har stärkt ministeriernas förbindelse till riktlinjerna för Finlands EU-politik – ärenden behandlas också på ett föregripande sätt

En informell gemensam beredning är smidig, men inte transparent

Vid sidan av samordningssystemet bedriver ministerierna i stor utsträckning ett informellt samarbete vid beredning av EU-ärenden. Ett exempel på detta är samarbetet mellan tjänstemännen på jord- och skogsbruksministeriet, arbets- och näringsministeriet och miljöministeriet. Ett annat exempel är att försvarsministeriets och utrikesministeriets verksamhetsområden vanligen har ärenden som förutsätter en gemensam beredning.

En bredbasig beredning skapar förutsättningar för att ett verkställande av en EU-rättsakt som ska ske i ett senare skede kan skötas i tid och utan fel. Samarbetet vid beredning kan gälla ett enskilt lagprojekt eller en mer omfattande ärendehelhet. I praktiken kan det ansvariga ministeriet till exempel samla en ad hoc-beredningsgrupp eller med hjälp av en e-postlista hålla kontakt med andra ministerier, ämbetsverk och intressenter. Intensiva förbindelser är användbara även vid en strategisk verksamhetsplanering. När varje ministerium gör upp en årlig plan eller en sexmånadersplan för inflytande i EU, bör ministeriet samråda med andra ministerier för att dessa ska kunna avsätta resurser för deltagande i ett annat förvaltningsområdes EU-ärenden.

Den negativa sidan av ett välfungerande inofficiellt samarbete är bristen på transparens och dokumentation. Vid beredningen av horisontella EU-ärenden bör befintlig praxis och befintliga verktyg utnyttjas på bättre sätt. Dessutom gäller det att fundera på nya smidiga dokumentationsalternativ, som gemensamma elektroniska arbetsutrymmen. Ett sätt på vilket transparensen kan öka i beredningen av EU-ärenden är att man använder vedertagen praxis vid den nationella lagberedningen. Ett ministerium kan exempelvis ordna ett samråd om ett EU-projekt med intressenter, eller en arbetsgrupp och vid behov en styrgrupp kan utses för att bereda ett visst projekt.

Samarbetet löper dock inte alltid på bästa möjliga sätt med tanke på Finlands helhetsintresse. Detta kan bero på både det ärende som bereds och synvinkeln: betraktas olika kunskaper och ståndpunkter som en resurs eller som en faktor som bromsar beredningen? Det har exempelvis uppstått situationer där det ansvariga ministeriets tjänstemän inte i tid har känt till vilket samband ett EU-ärende har med andra ministeriers verksamhetsområden. Ett sätt på vilket förutsättningarna för samarbetet kan förbättras är att samtliga ministeriers tjänstemän har bättre kännedom om Finlands allmänna ståndpunkter inom EU-politiken samt unionens institutioner, till exempel kommissionens, strategiska prio-

Ett smidigt samarbete i EU-frågor är nödvändigt, eftersom behandlingstidschemana är snäva och Finland inte kan påverka dem

riteringar. Det är viktigt att tjänstemännen har kunskap och syner även på områden utanför det egna uppgiftsfältet. Detta är en trovärdighetsfråga när Finland verkar i Bryssel.

Skötseln av EU-projekt binder personalresurser vid alla ministerier. Unionens ärenden är en viktig del av tjänstemännens arbete vid sidan av den nationella lagberedningen och skötseln av internationella ärenden. Ledningens uppgift är att säkerställa att det finns tillräckliga och tillräckligt kompetenta personalresurser för EU-beredningen. Ministerierna ska uppmuntra tjänstemännen att skaffa sig praktisk erfarenhet till exempel inom unionens institutioner, EU-byråer eller Finlands ständiga representation vid EU. Det är viktigt att ministerierna i tillräckligt god tid planerar vilka uppgifter personer som skaffat sig EU-erfarenhet återvänder till. Kunskapen och personnätverken som skaffats med möda bör tas i så effektiv användning som möjligt.

EU-mål bör fastställas på ett tydligt sätt i regeringens strategi för inflytande

EU:s fleråriga och årliga programplanering, till exempel kommissionens arbetsprogram, har blivit mer strategiska än tidigare. I mars 2016 gav regeringen riksdagen statsrådets strategi för inflytande i EU (E 18/2016 rd), som ska ersätta de tidigare EU-redogörelserna och de strategiska målen. Målet för reformen är ett mer operativt, kortsiktigare planeringsdokument som också ska ge utgångspunkter för en offentlig EU-debatt. Riksdagens utskott har behandlat grundligt strategin för inflytande i EU: våren och sommaren 2016 gav nio specialutskott och stora utskottet utlåtanden i ärendet, där utskotten bland annat förutsatte att tidsschemat för strategin sågs över.

Statsrådets nya strategi för inflytande i EU är en kombination av en beskrivande lägesanalys och en presentation av Finlands målsättningar. Trots att dokumentets namn är strategi för inflytande, innehåller dokumentet inga konkreta inflytandeplaner. Dokumentet innehåller fyra huvudkapitel med temana migration, tillväxt, extern verksamhet och gemensamma värderingar. Särskilt tillväxttemat innehåller flera separata underkapitel. Vid fastställande av Finlands allmänna mål för EU-politiken behövs en övergripande syn som överskrider förvaltningsgränserna samt tydliga prioriteringar. Statsrådets strategi för inflytande i EU borde ha kunnat lyfta fram sambanden mellan olika frågor och politiksektorer på ett tydligare sätt, som även stora utskottet konstaterar i sitt utlåtande SU 3/2016 rd.

Ministerierna utnyttjar inte helt kunskaperna hos och nätverken för de tjänstemän som har skaffat sig erfarenhet av EU-uppgifter

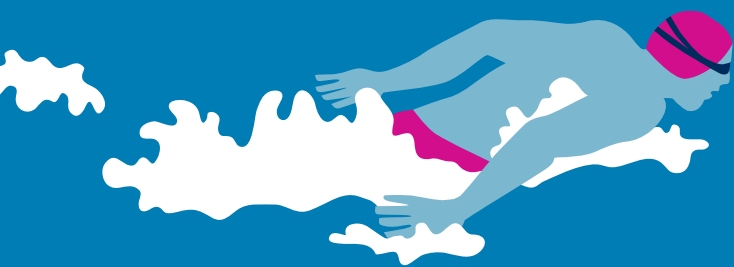
De tidigare EU-redogörelserna som gjorts en gång per regeringsperiod har varit ett användbart sätt att fastställa Finlands allmänna mål för EU-politiken för flera år framåt. Riksdagens utskott har ibland svårigheter att skapa en helhetsbild av riktlinjerna för EU-politiken. Redogörelserna har säkerställt riksdagens möjligheter att påverka och tillgodosett riksdagsledamöternas behov av information. Dessutom har EU-redogörelserna tjänat som ett verktyg för ministerierna och tjänstemännen att utöva inflytande i unionens institutioner när varje politiksektor har haft kännedom om de allmänna ståndpunkterna som riksdagen behandlat. Utifrån detta har man snabbt, om än preliminärt, kunnat reagera på flera olika frågor som har blivit aktuella i unionen.

Däremot har styreffekterna av statsrådets årliga strategiska mål för Finlands EU-politik förblivit svaga, trots att det i princip är en bra tanke att till ett enda dokument samla alla EU-projekt och ärendehelheter som är de viktigaste för Finland och som ofta är horisontella. Särskilt när det gäller Finlands egna initiativ skulle dokumenten för de strategiska målen för EU-politiken ha kunnat vara betydligt mer konkreta. Generellt sett bör de allmänna målen för Finlands EU-politik vara så konkreta och inriktade att de syns i den praktiska skötseln av EU-projekt. Målen och metoderna bör fastställas så att det i efterhand är enkelt att bedöma hur de har förverkligats.

Utöver de mål som omfattar hela statsrådet har ministerierna egna högklassiga dokument om prioriteringar i EU. Dessa skulle kunna fungera som input för statsrådets strategi för inflytande i EU så att de viktigaste frågorna väljs till allmänna mål för regeringens EU-politik. Det verkar dock som om uppställandet av ministeriernas egna och hela statsrådets gemensamma EU-mål som processer är åtskilda. Den senaste EU-redogörelsen 2013 har beretts utan samordning på tjänstemannanivån före behandlingen på politisk nivå vid EU-ministerutskottet. Vad gäller statsrådets strategi för inflytande i EU, framgår det av de sakkunnigutlåtanden som getts till riksdagens utskott att ministeriernas omfattande substanskunskap om EU-frågor inte har utnyttjats vid beredningen av strategin. Det verkar som om det begränsade beredningssättet strider mot det att ministerierna skulle äga den gemensamma strategin och att strategin verkligen skulle styra skötseln av EU:s lagprojekt och andra EU-ärenden.

Statsrådets redogörelser till riksdagen om EU-politiken har varit nyttiga dokument

Ministerierna har högklassiga promemorior över EU-mål som också innehåller påverkningsplaner



*Fungerande
datasystem bär
upp den interna
kontrollen som
vattnet bär upp
simmaren*

5 God förvaltningssed och skötseln av statsfinanserna

God förvaltningssed i fråga om skötseln av statsfinanserna innebär bland annat budgetefterlevnad, lagenlig verksamhet och fungerande intern kontroll och riskhantering. Revisionsverket granskar funktionen av god förvaltningssed vid alla revisioner.

Redovisningsrevisionerna inriktas på budgeteringsförfarandet, bokslutet, den interna kontrollen och iakttagandet av budgeten och de viktigaste därtill hörande bestämmelserna. För finansåret 2015 gav revisionsverket totalt 60 redovisningsrevisionsberättelser på basis av revisionerna av bokföringsenheterna.

Under revisionsperioden utförde verket tre laglighetsgranskningar som inriktades på skatteinkomsterna, statens medfinansiering i den inkomstrelaterade dagpenningen och förfarandet för ägarstyrningen av Finavia. I samband med redovisningsrevisionerna granskades också kontrollmiljön och den högsta ledningens förfaringsätt.

Laglighetsgranskningarna inriktas på efterlevnaden av lagstiftningen och andra centrala normer.

5.1 Brister i iakttagandet av budgeten

Statsbudgeten är ett viktigt riksdagsbeslut som styr statsfinanserna och anger de ekonomiska ramarna, åtagandena och rättigheterna för förvaltningsfunktionerna. Redovisningsrevisionerna inriktas på budgeteringsförfarandet samt iakttagandet av budgeten och de viktigaste därtill hörande bestämmelserna.

Budgeteringsförfaranden

Om budgeteringsförfaranden gavs 2015 inga anmärkningar i revisionsberättelserna.

Budgetefterlevnad

År 2015 var antalet negativa ställningstaganden till lagenligheten tre färre än år 2014. Emedan de negativa anmärkningarna till lagenligheten gällde flera olika saker, var deras totala antal 22.

De främsta anledningarna till negativa ställningstaganden till lagenligheten gällde användning av anslag eller fullmakt i strid med budgeten. De gav upphov till totalt 15 anmärkningar, och sådana ingick i åtta bokföringsenheters revisionsberättelser. Anmärkningarna i denna grupp gällde användningsändamål för anslag i strid med budgeten, riktande av utgifter på finansåret i strid med budgeten, förlängning av anslags användningstid i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten eller förlängning av fullmakts användningstid i strid med 10 § i lagen om statsbudgeten, behandling av inkomster som utgiftsminskning i strid med budgeten samt reellt överskridande av fullmakten eller anslaget.

Revisionsverket fortsätter att fästa uppmärksamhet vid förfaranden som strider mot statsbudgeten och de centrala bestämmelserna om den, och samtidigt mot grundlagens bestämmelser om statsfinanserna.

Att resultatredovisningen har ordnats är en förutsättning för att i synnerhet uppgifter om det funktionella resultatet ska kunna lämnas i bokslutet. Som helhet har situationen förbättrats något jämfört med året innan. Brister i ordnandet av resultatredovisningen samt i uppgifter som beskriver den funktionella effektiviteten ledde till en anmärkning i fyra bokföringsenheters revisionsberättelser.

Ett negativt ställningstagande till lagenligheten ska alltid betraktas som en allvarlig sak med tanke på skötseln av finanserna vid ifrågavarande ämbetsverk, och revisionen har till uppgift att rapportera om förfaranden som innebär en avvikelse från ett tillbörligt iakttagande av statsbudgeten.

De negativa ställningstagandena till lagenligheten gäller i allmänhet något delområde av skötseln av finanserna eller enskilda förfaranden. Av de givna negativa ställningstagandena till lagenligheten kan inte dras den slutsatsen, att skötseln av statsfinanserna inte skulle uppfylla det för dem uppställda laglighetskravet. Ett negativt ställningstagande till lagenligheten innebär inte heller att bakgrunden vore fråga om missbruk av statens medel. När betydelsen av negativa ställningstaganden till lagenligheten bedöms bör också beaktas, att ämbetsverken är av varierande storlek i ekonomiskt hänseende.

Åläggande att meddela revisionsverket

Enligt 5 § 1 mom. i lagen om statens revisionsverk ska revisionsobjektet och det ministerium till vars ansvarsområde revisions-

Negativa ställningstaganden gavs om 22 ärenden

Ett negativt ställningstagande till lagenligheten utfärdades till åtta bokföringsenheter

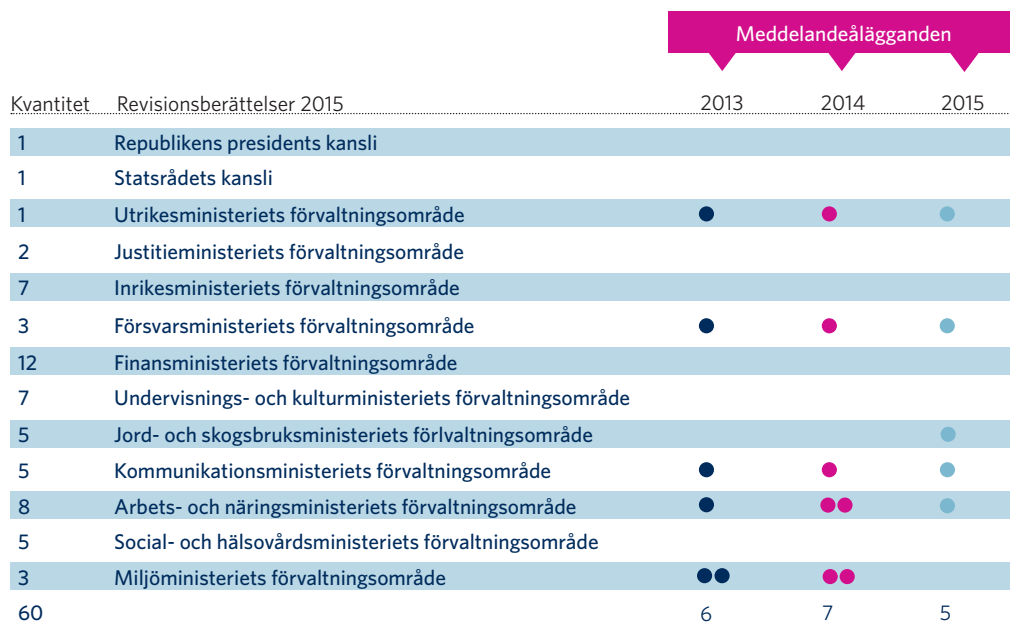
Iakttagande av budgeten hör till effektiv skötsel av finanserna

Inom resultatredovisningen är situationen redan rätt så bra

Åläggande att lämna meddelande baserar sig på lagen om revisionsverket

objektet hör meddela revisionsverket vilka åtgärder som vidtagits med anledning av anmärkningarna i granskningsberättelsen. I revisionsberättelserna har specificerats de anmärkningar som förutsätter ovan nämnt meddelande, och getts en fatalitetid för meddelande om åtgärderna.

Åtgärdernas tillräcklighet kontrolleras i samband med följande revision. Negativa ställningstaganden till lagenligheten är i allmänhet ärenden som medför åläggande att meddela, men åläggande kan påföras också för anmärkningar som inte har lett till ett negativt ställningstagande till lagenligheten



Figur 5: Meddelandeålägganden enligt förvaltningsområde

Trots att negativa ställningstaganden till lagenligheten ingick i åtta revisionsberättelser, gavs endast fem meddelandeålägganden. I en del av de ärenden som påtalades i de negativa ställningstagandena till lagenligheten ingick inte åtgärder som föranleder ett meddelande till revisionsverket.

Meddelandeålägganden gavs för brister i budgetefterlevnaden och de interna kontrollförfarandena hos tre bokföringsenheter och för brister i fullmaktsanvändningen och fullmaktsuppföljningen hos fyra bokföringsenheter. Brister i ordnandet av resultatredovisningen samt i uppgifter som beskriver den funktionella effektiviteten ledde till meddelandeålägganden i tre revisionsberättelser.

5.2 Den interna kontrollen och riskhanteringen behöver stärkas

Med intern kontroll avses förfaranden, organisatoriska lösningar och handlingsätt i verksamhetsenhetens styr- och verksamhetsprocesser varmed man kan säkerställa lagenligheten i verksamheten och ekonomin, iakttagandet av budgeten och tryggheten av medlen. De interna kontrollförfarandena bidrar också till rapporteringen av riktiga och tillräckliga uppgifter om ekonomin och lönsamheten.

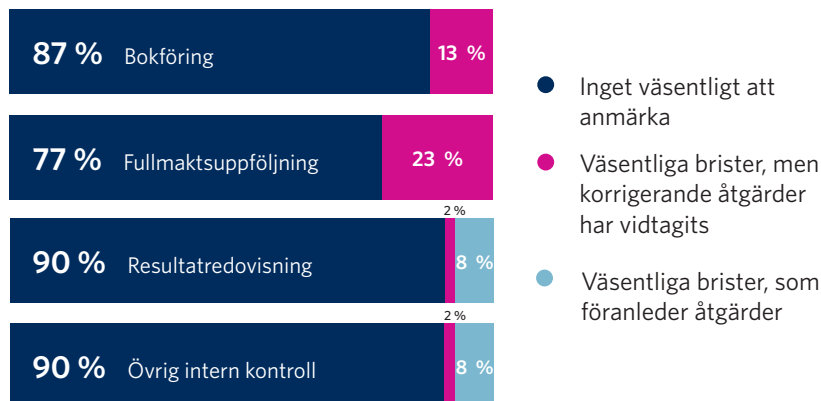
Vid revisionsverkets revisioner har den interna kontrollen utvärderats i riskanalysen och granskats i samband med revisionen av bokföringen, fullmaktsuppföljningen och resultatredovisningen, samt separat i samband med vissa andra revisioner. Till dessa hör granskningarna av informationssystemen i samband med revisionerna samt laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningar.

Vid revisionsverkets effektivitetsrevisioner har bedömts de risker som är förenade med förvaltningens styrningssystem och verksamhetskedjor och hanteringen av dem. Den interna kontrollen har i synnerhet bedömts ur perspektivet för verksamhetens samhälleliga effekter och resultat samt en riktig och tillräcklig bild av ekonomin och verksamheten som helhet. Brister som observerats i styrnings-, verksamhets- och rapporteringssystemen är samtidigt också brister i den interna kontrollen och riskhanteringen på nivån för statsrådet och ministeriernas förvaltningsområden.

Också Europeiska unionens medelöverföringar och penninganvändning granskas som en del av revisionen. Vid revisionerna har ägnats uppmärksamhet förutom åt bokföringens riktighet och verksamhetens laglighet, också åt styrningen av verksamheten samt i synnerhet åt olika frågor i anknytning till pengarnas administrering och ordnandet av den interna kontrollen. Ställningstagandena vid revisionerna har rapporterats till de bokföringsenheter som har berörts av revisionerna eller som har ansvar för att korrigera bristerna.

Den interna kontrollen säkerställer att principerna för god förvaltning förverkligas i skötseln av statsfinanserna

Sammanfattande uppgifter om den interna kontrollen utifrån revisionerna



Figur 6: Den interna kontrollen 2015 i siffror

Bland de bokföringsenheter som fått en anmärkning angående den interna kontrollen förefaller andelen bokföringsenheter med väsentliga brister som kräver åtgärder vara i stort sett oförändrad jämfört med året innan (2015: 25 %; 2014: 26 %).

Andelen för de bokföringsenheter, hos vilka inte konstaterades någonting väsentligt att anmärka mot i ordnandet av den interna kontrollen av bokföringen, var 87 procent av alla bokföringsenheter (2014: 88 %; 2013: 85 %). Vid fullmaktsuppföljningen konstaterades hos 13 procent av bokföringsenheterna sådant väsentligt att anmärka mot i ordnandet av den interna kontrollen som föranledde åtgärder (2014: 11 %; 2013: 12 %).

Fullmakter stod i 26 bokföringsenheters förfogande. Vid fullmaktsuppföljningen konstaterades hos 23 procent av dessa enheter sådant väsentligt att anmärka mot i ordnandet av den interna kontrollen som föranledde åtgärder (2014: 18 % av motsvarande bokföringsenheter; 2013: 8 %). Situationen för fullmaktsuppföljningens del verkar har försämrats jämfört med året innan.

De viktigaste bestämmelserna om resultatredovisningen finns i 16 § i lagen om statsbudgeten och närmare föreskrifter finns i förordningen om statsbudgeten. Bokföringen och resultatredovisningen ska ordnas så, att de producerar sådana väsentliga uppgifter som behövs i den externa styrningen av ämbetsverket eller inrättningen samt bokslutsuppgifter och uppgifter i verksamhetsberättelsen.

Fullmaktsuppföljningen kräver uppmärksamhet

I fråga om resultatredovisningen förefaller situationen i förvaltningen att vara nästan densamma från den interna kontrollens synpunkt som året innan. Hos åtta procent av bokföringsenheterna har konstaterats sådana väsentliga brister, på grund av vilka korrigerande åtgärder har förutsatts i revisionsberättelserna (2014: 10 %; 2013: 16 %).

Enligt förordningen om statsbudgeten ska verksamhetsberättelsen innehålla en utvärdering av ändamålsenligheten och tillräckligheten när det gäller den interna kontrollen och den riskhantering som ingår i den samt ett utlåtande som utarbetats på basis av detta och som gäller den interna kontrollens tillstånd och de viktigaste utvecklingsbehoven. I revisionsberättelserna har inga anmärkningar angående utlåtandet givits de senaste åren.

Enligt förordningen om statsbudgeten ska ämbetsverkens och inrättningarnas ledning ordna intern granskning om det finns motiverat behov därtill med anledning av de interna kontrollförfaranden som förutsatts i 69 och 69 a §. På basis av revisionerna 2015 kan konstateras, att intern granskning hade ordnats hos 44 bokföringsenheter, vilket är 73 procent av bokföringsenheterna (2014: 70 %; 2013: 73 %).

På basis av revisionerna av bokföringsenheterna har revisionsverket konstaterat, att det alltjämt bör ägnas uppmärksamhet åt att den interna kontrollen har ordnats i enlighet med 24 b § i lagen om statsbudgeten och principerna för god förvaltning. Med ändrade rutiner och delvis uppsplittring av uppgifter mellan olika aktörer är det viktigt att se till funktionen och den övergripande organisationen av den interna kontrollen.

Den interna kontrollen är förlagd till processerna och datasystemen

Centraliseringen av ekonomi- och personaladministrationen till Statens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning har medfört stora förändringar i de berörda processerna och datasystemen. Revisioner av den interna kontrollen av servicecentrets kundbetjäningsprocesser utgör en viktig del av den redovisningsrevision som revisionsverket utför. Syftet med revisionen är att identifiera och bedöma riskerna för väsentliga fel samt evaluera lämpligheten och tillräckligheten av kontrollsystemet för den interna kontrollen i kundserviceprocesserna i förhållande till de identifierade riskerna. Revisionen av de processer som handhas av servicecentret inriktades på HR- och resehanteringsprocesserna.

Ämbetsverkets ledning avgör på vilket sätt den interna kontrollen ordnas i bokföringsenheten

Centralisering av tjänsterna framhäver betydelsen av helhetshantering vid den interna kontrollen

Inom HR- och resehanteringsprocesserna används datasystemen Kieku och M2. Dessa genomgick en systemrevision för att säkerställa mjukvaru- och driftsäkerheten i systemen.

Eftersom många av de viktigaste rutinerna för intern kontroll har flyttats till datasystemen behövs det separata datasystemrevisioner som ett komplement till redovisningsrevisionerna. Av datasystemen granskades i första hand ekonomi- och personalförvaltningens system och de system som alstrar information för dessa samt de arrangemang som berör deras verksamhetsmiljö. År 2015 låg tyngdpunkten på revision av det gemensamma ekonomi- och personalförvaltningssystemet Kieku.

Revisionen av servicecentrets kundprocesser visade att den interna kontrollen av HR-kundbetjäningssprocessen inte har ordnats på behörigt sätt. Detsamma gäller den interna kontrollen i förhållande till personalförvaltningen som helhet.

Implementeringen av datasystemet Kieku har medfört betydande risker inom den interna kontrollen. Med tanke på riktigheten i löneberäkningarna och lönebetalningarna är det avgörande att datasystemen har testats ordentligt före implementeringen och att beräkningsprincipernas riktighet har verifierats. Att inte testa under implementeringen utan först när servicen redan levereras innebär att man tar en medveten risk för fel i löneutbetalningarna. De fel som uppdagats i lönebetalningarna visar att servicecentrets nuvarande internkontrollprocesser inte är ändamålsenliga och tillräckliga. Den interna kontrollen har inte räckt till för att förhindra, uppdaga och korrigera felen.

Servicecentret håller ännu på med att utarbeta och instruera internkontrollprocesser för HR-systemet Kieku, trots att de första bokföringsenheterna införde systemet redan 2011. Detta har lett till varierande rutiner i fråga om den interna kontrollen av lönematerial. Ur ett övergripande statsförvaltningsperspektiv finns det många överlappningar i internkontrollprocesserna men dessutom har man också uppdagat tydliga brister i den interna kontrollen. Det finns fall där inga processer för intern kontroll har införts eller införandet inte har övervakats på behörigt sätt.

Syftet med differentiering av uppgifter är att förhindra fel och missbruk genom att uppgifterna delas upp i flera moment och på flera personer så att inga högriskkombinationer uppstår. Uppgifter med hög risk på servicecentret förutsätter att internkontrollprocesserna som i dag utförs på kundämbetsverken ska stärkas och att integriteten och riktigheten hos lönedata verifieras grundligt innan lönerna betalas ut. Detta är inte ändamålsenligt med tanke på den nuvarande modellens effektivitet och verkningar.

Datasystemen är nyckeln till effektiv intern kontroll

Den interna kontrollen av kundbetjäningssprocesserna behöver utvecklas

Implementeringen av datasystem ska förberedas väl

Uppgifterna inom personalförvaltningen har inte differentierats på behörigt sätt

De brister som uppdagades vid revisionen av resehanteringen hänförde sig till differentieringen av uppgifter och det oenhetliga kontrollsystemet i ämbetsverken för överföringar mellan del- och huvudbokföringen.

Servicecentret och de bokföringsenheter som är dess kunder hör till samma helhet inom staten. Detta gör det möjligt att bygga upp effektiva processer för ekonomi- och personalförvaltningen och organisera den interna kontrollen på ett övergripande sätt. Till effektiviteten bidrar speciellt de enhetliga kundserviceprocesserna och bestämmelserna i Kieku-systemet och de enhetliga datasystem som används för skötseln av uppgifterna. Processerna för den interna kontrollen bör möjliggöras och riktas in på den del av den totala processen där de identifierade riskerna bäst kan hanteras.

En ökning av den interna kontrollens effektivitet och verkningar bör eftersträvas i synnerhet genom automatisering av funktionerna och den interna kontrollen. En centraliserad HR-modell och it-lösning framhäver betydelsen av föregripande interna kontroller med tanke på både kontrollernas effektivitet och de ekonomiska aspekterna. För helheten är det viktigt att man följer serviceavtalet och uppgiftsfördelningen.

För närvarande saknas en tydlig ansvarstilldelning för att datasystemen för den interna kontrollen är ändamålsenliga och tillräckliga samt för därtill hörande informationssäkerhet. Ansvarstilldelningen i fråga om den interna kontrollen bör förtydligas.

De största utvecklingsfrågorna som upptäcktes i systemrevisionerna gällde ansvarsfördelningen för operationen och informationssäkerheten i systemen, övervakningen och övervakningsmöjligheterna, förfarandena för behörighetsadministration och tillträdeskontroll. Dokumenteringen av rutinerna för systemen, informationssäkerheten och riskhanteringen samt funktionen och automatiseringen av kontrollerna behöver också förbättras.

Kontrollmiljön och högsta ledningens förfaringssätt

Att ledningen är medveten om betydelsen av intern kontroll utgör grunden för en fungerande god förvaltning hos hela organisationen. När personer i den högsta ledningen visar att de följer de överenskomna rutinerna är det sannolikt att även den övriga personalen gör det.

I samband med redovisningsrevisionen utfördes en laglighetsgranskning som inriktades på efterlevnaden av interna kontrollrutiner hos den högsta ledningen på statliga ämbetsverk. Granskningen utfördes på samtliga bokföringsenheter.

Den interna kontrollen bör utvecklas som en helhet

Automatiska kontroller är en förutsättning för effektivitet

Revisionen inriktades på kontrollmiljön och ledningens förfaringssätt

Vid granskningen avsågs med högsta ledning ministeriernas kanslichefer, statssekreterare som kanslichefer och statssekreterare som sköter kanslichefsuppgifter samt de övriga ämbetsverkens högsta direktörer och i vissa fall enhetschefer eller personer i motsvarande befattning. I de största bokföringsenheterna utvidgades den högsta ledningen till att omfatta även personer i tjänstemannaledningsgruppen. De politiska statssekreterarna och motsvarande befattningar omfattades inte av revisionen. Högst åtta personer vid en enskild bokföringsenhet var föremål för revisionen.

Tjänstemannaledningen har till väsentliga delar följt de stadgade, föreskrivna och överenskomna förfaringsätten. Hur den högsta ledningen sköter sina tjänster främjar också god förvaltnings- sed inom förvaltningen överlag.

Behov för skärpning finns främst i fråga om vissa reserutiner och allokeringen av kundförmåner. För att säkerställa god tjänstemannaetik även framöver måste man också hela tiden se till att deltagandet i evenemang som ordnas av utomstående och där programmet är mest av allmän karaktär är väl motiverat.

Punktbeskattning

Punktskatter tas ut både på varor som tillverkas i Finland och som importeras till Finland. Skatteuppbörden sköts av Tullen. En del varor omfattas av harmoniserad punktbeskattning, som samordnats genom direktiv. Utöver samordnad punktbeskattning finns även nationella punktskatt på vissa produkter i Finland. År 2015 uppgick den samlade punktskatteuppbörden till cirka 6,8 miljarder euro.

Enligt laglighetsgranskningen hade punktskatterna till väsentliga delar tagits ut enligt bestämmelserna och den interna kontrollen hade till väsentliga delar ordnats på behörigt sätt.

Bestämmelserna för rättelse av punktbeskattning och för efterbeskattning bör ses över så att de motsvarar de ändringar som automatisering av beskattningen orsakar. Tullen uppmanas att vidta åtgärder för precisering av bestämmelserna. Transparensen i den slutliga punktskatten påverkas negativt av att eventuella rättelser av beskattningen görs som rättelsebeslut i skattereskontra och inte i deklarationssystemet. Tullen bör utveckla deklarationssystemet för punktskattepliktiga produkter så att också rättelsebesluten hanteras i systemet.

Tullens prövningsrätt i fråga om skattehöjningar baserar sig på lag men tillämpningen utgår från inofficiella anvisningar. Tillämpningspraxis och därtill hörande befogenheter bör inskrivas i Tullens arbetsordning.

Statens tjänstemannaledning iakttar god förvaltnings- sed

Punktskatterna hade uppburits enligt bestämmelserna

Det fanns rum för förbättring i rutinerna för rättelse av beskattningen

Bestämmelserna om skatteökning kan i kombination med efterbeskattningen leda till ett oskäligt resultat om den egentliga skatten återbördas men skatteökningen hålls kvar. Om fristen för efterbeskattningen förlängs till fem år, enligt vad som stadgas i 56 § i lagen om beskattningsförfarande, kan det i fråga om skatter av punktskattetyper få oskäliga följder för den skattskyldige.

I den elektroniska deklarationsprocessen genereras beskattningsbesluten för det mesta automatiskt. Den föregripande kontrollen kan förbättras genom att utveckla de maskinella kontrollerna så att fler deklarerationer plockas för manuell handläggning enligt kriterier som baserar sig på risk- och väsentlighetsfaktorer. Samtidigt bör man utarbeta tydliga processdirektiv för att säkerställa likabehandling vid beskattningen.

Enligt 26 § i lagen om beskattningsförfarande ska skattemyndigheten, när beskattningen verkställs, pröva erhållna uppgifter och utredningar på det sätt som är motiverat med hänsyn till ärendets art och omfattning, lika bemötande av de skattskyldiga samt skattekontrollens behov. Detta är en allmän föreskrift för ett massförfarande vid beskattning men samtidigt utgör den en utgångspunkt för skatteinspektioner och -kontroller. Den har givit en ändamålsenlig författningsgrund för urval vid beskattningen. Det vore motiverat att inkludera bestämmelsen om urval enligt 26 § i lagen om beskattningsförfarande i punktskattelagen vilket skulle göra det möjligt att vid de enskilda kontrollerna bättre beakta skatteärendets väsentlighet. Beskattningen av skattskyldiga som är förknippade med avsevärda eurobelopp bör granskas årligen åtminstone genom datorassisterade kontroller. Övriga skattskyldiga skulle kunna kontrolleras med fokus på händelser eller processer där risken för fel är större.

I granskningsberättelserna från Tullens företagsgranskning lämnas direktiv till enskilda skattskyldiga. Tullen borde systematiskt identifiera vilka tolkningssituationer som förekommer inom de olika skattelagarna och utarbeta tydliga riktlinjer och principer för att punktbeskattningen ska ske enligt föreskrifterna och på ett enhetligt sätt. Dessutom bör Tullen överväga att införa särskilda kontroller för fall där eurobeloppet är betydande eller det finns ovanligt mycket rum för tolkningar. Ur den interna kontrollens perspektiv är det viktigt att Tullen säkerställer att de väsentliga bestämmelserna är uppdaterade.

Datasystemrevisionen av deklarationssystemet för punktskattepliktiga inriktades på de viktigaste internkontrollprocesserna och informationssäkerhetsarrangemangen i systemet och dess driftsmiljö.

Väsentlighets- och riskfaktorer bör beaktas vid hanteringen av deklarerationer

Deklarationssystemet för punktskatt har utarbetats 2011–2014 för att ersätta det tidigare datasystemet. Första fasen av det nya systemet implementerades i mars 2014. Syftet med revisionen var att säkerställa att den interna kontrollens förfaranden och informations säkerhetsarrangemang gällande systemen och deras verksamhetsmiljö är adekvata och att integriteten av den information som hanteras i systemen kan säkerställas.

Tullen tilldelades rekommendationer om utfärdande av instruktioner för användningen av deklarationssystemet, utarbetande av en metodbeskrivning för systemet, avstämning av deklarationssystemet för punktskatt och skattereskontra, uppgiftskombinationer med hög risk som uppstår till följd av behörigheter, samt övervakning av utlagda funktioner i datasystemen.

Skatteintäkter

I redovisningsrevisionerna av Skatteförvaltningen och Tullen har åren 2012–2015 ingått flera granskningar av skatteintäkterna. Revisionerna av Skatteförvaltningen har inriktats på inkomstbeskattningen, på de skatter på eget initiativ och avgifter av skattekaraktär som behandlas på skattekontot samt skattetagarredovisningar. Revisionerna av Tullen har inriktats på bilbeskattningen av nya fordon samt punktbeskattningen. Dessutom har datasystemen granskats med avseende på de reviderade skatteslagen.

I en separat laglighetsgranskning ingår en sammanfattning av revisionerna med fokus på två frågor. Den första frågan gäller om bestämmelserna om den formella beskattningsrätt med avseende på den automatiserade beskattningsprocessen säkerställer en ändamålsenlig och tillräcklig intern kontroll av beskattningsprocessen. Den andra punkten är huruvida den interna kontrollen av beskattningsprocessen är ändamålsenlig och tillräcklig.

Vid verkställandet av beskattningen har man först i praktiken och sedan inom lagstiftningen gradvis frångått omsorgsfull prövning, vilket stadgades i lagen om beskattningsförfarande som trädde ikraft i början av 1996. I stället för omsorgsfull prövning från fall till fall har man sedan 2006 tillämpat ett förfarande där skattemyndigheten, när beskattningen verkställs, ska pröva erhållna uppgifter och utredningar på det sätt som är motiverat med hänsyn till ärendets art och omfattning, lika bemötande av de skattskyldiga samt skattekontrollens behov. Genom automatiserad kontroll av skattedeklarationerna har man strävat efter att identifiera och plocka ut för manuell behandling sådana felaktigheter och brister som är betydande med tanke på skatterisk och skatteintresse. Varken bilskattelagen, punktskattelagen eller mervärdesskattelagen

Skatteintäkter har granskats inom Skatteförvaltningen och vid Tullen

Deklarationer genomgår numera en automatiserad behandling i stället för prövning från fall till fall

har justerats till att beakta automatisering av beskattning, trots att kontrollerna i praktiken görs utifrån urval. På grund av inskränkningen av den omfattande kontrollskyldigheten måste också bestämmelserna om rättelse av beskattningen preciseras. Motsvarande ändringar har emellertid inte gjorts i rättelsebestämmelserna i de övriga skattelagarna.

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska lag noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Bestämmelsen om kontroller utifrån urval innebär därmed en stor principiell ändring.

Avsikten med automatiserade kontroller är att effektivisera den interna kontrollen. Urvalets effektivitet beror ändå på hur väl de olika urvalskriterierna hittar de fall som behöver åtgärdas. Kontrollernas effektivitet blir lidande om kontrollistan innehåller alltför många onödiga fall. Utifrån revisionen kan man dessutom fastställa att urvalet inte identifierar alla fel och brister som inverkar på beräkningarna av beskattningsbar inkomst.

Volymen och kriterierna för urvalet beror på Skatteförvaltningens strävan att motarbeta skattefelet och grå ekonomi och således fokusera skattekontrollerna på fel och missbruk som handlar om betydande eurobelopp. Urvalen sker enligt kriterier som är nationellt samordnade och justeras enligt riskbedömning. Genom urvalskriterierna kan Skatteförvaltningen ordna skattekontrollerna på önskad nivå eller dimensionera dem enligt tillgängliga resurser.

Automatiserad skattekontroll är en balansgång mellan effektivitetskravet och jämlik behandling av skattskyldiga. Urvalskriterierna innebär att fall som är identiska till sin natur eller omfattning i euro ska i princip undersökas enligt enhetliga principer. Däremot utreds fall som faller utanför urvalskriterierna inte alls, vilket inverkar negativt på likabehandling i fråga om beskattningen. I fråga om beskattningen styrs urvalsbehandlingen och avgörandeprocessen också av de avvikelsegränser och kontrolltrösklar som fastställts i Skatteförvaltningens interna direktiv. Urvalsvolymen har minskat varje år. Dessutom har beloppsgränserna för kontroller höjts och därigenom har antalet ärenden som kontrolleras minskat.

Genom utveckla skattelagstiftningen och öka automatiseringen bör man möjliggöra en effektiv organisering av funktionerna och den interna kontrollen i skatteprocesserna, vilket bidrar till att minska skattefelet, upprätthålla en hög skattemoral och säkerställa en effektiv och verkningsfull skattekontroll. Detta kan minska den risk inom den interna kontrollen som anknyter till kontrollprocessen och möjliggör inriktningen av skattekontrollen i större utsträckning till utredning av väsentliga och tolkningsmässiga frågor. Genom förenkling och förtydligande av skattelagstiftningen och automatisering av funktioner och den interna kontrollen kan också kvalitetskontrollriskerna i beskattningsprocesserna minska.

Kontrollerna fokuseras på skattefel och grå ekonomi

Balansgång mellan effektivitet och jämlik behandling

Ur den interna kontrollens perspektiv spelar bestämmelserna om formell beskattningsrätt, såsom bestämmelserna om skatteprocessen, en viktig roll. Dels lägger de grunden för den interna kontrollen, dels säkerställer de att bestämmelserna om den grundläggande beskattningsrätten iakttas. Därför bör de i samband med lagberedning systematiskt evalueras även ur den interna kontrollens perspektiv.

Fokus vid lagberedningen bör vara på den interna kontrollen

Ägarstyrning av Finavia

Enligt laglighetsrevisionen av Finavias ägarstyrningsprocesser har Finavias ledning agerat konsekvent och ändamålsenligt för att utreda derivatansvaren. Den statliga ägarens verksamhet har till vissa delar konstaterats vara oändamålsenlig, vilket har lett till att ansvarsförhållandena mellan bolaget och den statliga ägaren blivit oklara.

Vid laglighetsgranskningen har statens revisionsverk bedömt tillräckligheten och ändamålsenligheten i de åtgärder som har vidtagits för att utreda ansvarsfrågorna med avseende på Finavia.

5.3 Statsbidragen innehåller risker

Statsbidragen är en betydande utgiftspost i statsbudgeten, och om deras beviljande, utbetalning och övervakningen av användningen föreskrivs i olika lagar. Tillståndet för administrering och övervakning av statsbidrag och -stöd har granskats i samband med redovisningsrevisionerna som granskningar av den interna kontrollen och genom separata laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningar. Den interna kontrollen har till uppgift att säkerställa att de förfaranden som gäller statsbidragen är adekvata. Laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningen av statsbidragen gällde inkomstrelaterad dagpenning.

Statens finansieringsandel av inkomstdagpenningen

Enligt statsbudgeten för 2015 hade statens andel av finansieringen av inkomstrelaterad dagpenning anvisats sammanlagt 1,1 miljarder euro. Laglighetsrevisionen inriktades på statens finansieringsandel 2015 och den inkomstrelaterade dagpenning som betalades som förmån till arbetslösa arbetssökande under samma år.

Utkomstskyddet för arbetslösa och finansieringen av det regleras genom lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om arbetslöshetskassor och lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner. Utbetalningen av statens finansieringsandelar till arbetslöshetskassorna och av inkomstrelaterad dagpenning till arbetslösa arbetssökande regleras genom statsrådets förordningar om verkställighet av lagen om arbetslöshetskassor, om inkomst som ska beaktas vid fastställande av arbetslöshetsförmån och om verkställigheten av lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Författningsgrunden för den interna kontrollen är förordningen om statsbudgeten.

Revisionens primära mål var att fastställa om statens finansieringsandel av inkomstrelaterad dagpenning har betalats till arbetslöshetskassorna enligt bestämmelserna. Utifrån revisionen konstaterar revisionsverket att statens andel av finansieringen av inkomstrelaterad dagpenning har betalats till arbetslöshetskassorna i enlighet med föreskrifterna med undantag för inkomstrelaterad dagpenning under permittering som inte ingår i statens finansieringsandel.

Alla arbetslöshetskassor bör kontrollera hur lagen om utkomstskydd för arbetslösa tillämpas i utbetalningssystemet och korrigera finansieringsandelarna för 2015 i både utbetalningsstatistiken och i de slutliga finansieringsandelarna. Vid utfallsanalysen av arbetslöshetskassornas utbetalda förmåner bör Social- och hälsovårds-

Revisionen av överföringsutgifter baserar sig på riskanalys av stats- och nationalekonomin

Definitionen av utbetalningssystemet orsakade ett systematiskt fel

ministeriet speciellt fästa uppmärksamhet vid att ingen statsandel ingår i utbetalda inkomstrelaterade dagpenningar under permittering eller i andra sådana poster till vilka ingen statsandel kan beviljas enligt lagstiftningen eller statsbudgeten.

Det andra målet för revisionen var att fastställa om inkomstrelaterad dagpenning har betalats till de slutliga förmånstagarna enligt bestämmelserna. Utifrån revisionen konstaterar revisionsverket att inkomstrelaterad dagpenning i de fall som omfattades av revisionen betalades till de slutliga förmånstagarna enligt bestämmelserna.

Det tredje syftet med revisionen var att ta ställning till om den interna kontrollen av finansieringsprocessen hade ordnats på behörigt sätt. Den interna kontrollen av finansieringsprocessen överlag hade ordnats på ett adekvat sätt men Social- och hälsovårdsministeriets roll i processen bör skärpas.

I praktiken baserar sig beloppet på statens finansieringsandel på den månatliga informationen från arbetslöshetskassornas utbetalningssystem. Systemen är levererade av två olika leverantörer. Utbetalningssystemen är i hög grad automatiserade system för batchkörning av förmånsbeslut. Enligt avtalen mellan systemleverantörerna och arbetslöshetskassorna är det systemleverantören som svarar för att systemet fungerar. Däremot är det kassan som svarar för riktigheten i förmånsbesluten och den information som systemet genererar i enskilda fall.

De senaste åren har Finansinspektionen inte granskat riktigheten i förmånsbesluten eller funktionen i utbetalningssystemet. Social- och hälsovårdsministeriet har inte ålagts att övervaka arbetslöshetskassorna eftersom tillsynen enligt lag är Finansinspektionens uppgift. Social- och hälsovårdsministeriet godkänner varje år på Finansinspektionens framställan statens slutliga andel av finansieringen av inkomstrelaterad dagpenning. Informationen från kassornas utbetalningssystem kontrolleras inte systematiskt på ministeriet, vilket utgör en avsevärd risk med tanke på statens finansieringsandel. Utifrån revisionen rekommenderar revisionsverket att ministeriet säkerställer tillräcklig tillsyn och kontroll av arbetslöshetskassornas utbetalningssystem, speciellt när det sker ändringar i lagstiftningen.

Utbetalningarna av inkomstrelaterad dagpenning till de slutliga förmånstagarna har gjorts korrekt

Social- och hälsovårdsministeriets roll i finansieringsprocessen bör skärpas

5.4 Tillståndet för förvaltning och övervakning av EU-medel i Finland 2015

Överföringarna, förvaltningen och övervakningen av EU-medel revideras enligt principen för enhetligt skydd som en del av de effektivitetsrevisioner, redovisningsrevisioner och laglighetsrevisioner som görs av revisionsverket, under iakttagande av samma principer som följs vid revision av nationella medel.

Vid de revisioner som görs av revisionsverket ägnas uppmärksamhet förutom åt bokföringens riktighet och verksamhetens laglighet, också åt en ändamålsenlig styrning av verksamheten och olika frågor anknutna till förvaltningen av medlen och ordnandet av den interna kontrollen. Revisionsverkets effektivitetsrevisioner koncentreras på verkningarna av åtgärder som helt eller delvis finansieras med EU-medel.

Under finansåret 2015 utfördes revisioner av Europeiska unionens medelöverföringar som hänförde sig till projekt- och företagsstöd med delfinansiering av jordbruksfonden (EJFLU) hos närings-, trafik- och miljöcentralen och hos Landsbygdsverket.

Den största administrativa ändringen för projekt- och företagsstöd med delfinansiering från jordbruksfonden under programperioden 2014–2020 har varit övergången till en digital ansöknings- och behandlingsprocess. För ansökningars del har övergången lyckats bättre än väntat. Däremot har digitaliseringen medfört mer arbete för systemuppbyggnaden, vilket har bidragit till att den ursprungliga tidsplanen för datasystemet inte har hållit. Problemen har orsakat fördröjningar för implementeringen av stödsystemet till de delar som gäller finansieringsbesluten och de moment som följer efter finansieringsbeslut.

Revisionen av Landsbygdsverket omfattade även jordbrukarstöden. Fördröjningarna med datasystemen har bland annat lett till godkännandet av åtaganden och avtal som hänför sig till ansökningar av miljöersättningar 2015 har skjutits fram till 2016. Det är orsaken till att 2015 användes endast 11,2 miljoner euro av fullmakten på 1 155 miljoner euro under moment 30.20.43 (Miljöersättningar, ekologisk produktion, rådgivning och icke-produktiva investeringar). Landsbygdsverket har vidtagit åtgärder för att korrigera problemen i stödsystemet och dessa åtgärder bör fortsättas för att få besluts- och betalningsprocessen att löpa snabbare.

I revisionen av medel från Europeiska socialfonden (ESF) och Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) utreddes i synnerhet identifiering av stödmottagarna och projektens status samt utgångspunkterna för verkställande av statsbudgeten för 2015.

Granskas på samma sätt som de nationella tillgångarna

Problem med systemutvecklingen för projekt- och företagsstöd har fördröjt implementeringen

Besluts- och utbetalningsprocessen för jordbrukarstöden måste för snabbas.

Informationen i datasystemet EURA 2014 var fortfarande halvfärdig och delvis felaktig i början av 2016. Vid revisionen av budgeteringsförfarandet konstaterade revisionsverket att det budgeteringsförfarande som använts på fullmakterna strider mot både 10 § i lagen om statsbudgeten och den allmänna principen om användning av fullmakt enligt vilken fullmakterna är avsedda som grund för finansiering av projekten under flera år. Revisionsverket rekommenderade att budgeteringen med avseende på fullmakten under moment 32.50.64 (EU-medfinansiering och statlig medfinansiering i EU:s strukturfondsprogram, program för samarbete vid de yttre gränserna och andra program inom samhällningspolitiken, förslagsanslag) samordnas med den generella budgeteringspraxisen.

Vid granskningen av den interna kontrollen av medel från Europeiska regionala utvecklingsfonden konstaterades brister i verifieringen av lönekostnader i fråga om verifieringen av utgifternas stödberättigande. I övrigt hade kostnadernas stödberättigande säkrats och dokumenterats på behörigt sätt i samband med utbetalningsposterna. Vid revisionen uppmanades NTM-centralen, utvecklings- och förvaltningscentret och Arbets- och näringsministeriet att tillsammans ta fram sådana processer för elektronisk hantering av företagsstöden som stärker den interna kontrollen av stödhanteringen. Instruktionerna behöver också uppdateras.

Vid revisionerna av EU-medel har inte hos revisionsobjekten framkommit annat väsentligt att anmärka mot angående den interna kontrollen.

Tre av revisionsverkets effektivitetsrevisioner under finansåret 2015 var kopplade till förvaltningen av EU-medel. Granskningsberättelserna om följande två av revisionerna har publicerats våren 2016: Beredning och samordning av EU-ärenden i statsrådet (berättelse 2/2016) och Stöd för byggande av bredband (berättelse 8/2016). De viktigaste slutledningarna från revisionerna beskrivs i kapitel 4 (Ministeriernas samarbete vid beredning av EU-ärenden) och kapitel 7 (Stöd för byggande av bredband) i denna berättelse.

Dessutom pågår vid revisionsverket en effektivitetsrevision av EU:s strukturfondsprogramms verkningar. Revisionen omfattar Europeiska regionala utvecklingsfondens effekter på sysselsättning och intäkter under programperioden 2007–2013. Revisionsberättelsen blir klar hösten 2016.

Fullmaktsförfarandet
bör förtydligas för
moment 32.50.64

De elektroniska processerna
för ERUF-medlen
behöver utvecklas

Tre effektivitetsrevisioner
inriktades på förvaltningen
av EU-medel

5.5 Missbruk och klagomål som hänför sig till skötseln av statsfinanserna

Missbruk kommer till statens revisionsverks kännedom antingen genom revisionsverkets revisionsverksamhet eller som anmälningar om missbruk som förvaltningen gör med stöd av 16 § i lagen om Statens revisionsverk.

Till revisionsverket lämnades endast ett fåtal anmälningar om missbruk och deras ekonomiska betydelse var liten

Lagstadgade anmälningar om missbruk från förvaltningen

År 2015 lämnades till revisionsverket nio (2014: 12 st.; 2013: 9 st.) av myndigheterna gjorda anmälningar om i deras verksamhet konstaterade missbruk av statens medel eller egendom. Anmälningarna är fördelade på flera förvaltningsområden.

Dessutom anmälde statliga ämbetsverk och inrättningar till revisionsverket ett fall (2014: 3 st.; 2013: 9 st.) där det var fråga om missbruk som mottagare av statsbidrag misstänktes ha gjort sig skyldiga till.

Anmälning om regelstridighet gällande användning av EU-medel

Arbets- och näringsministeriet och Landsbygdsverket som administrerar EU-stöd har lämnat till revisionsverket för kännedom de genom kommissionens förordningar fastställda regelstridighetsanmälningar gällande tillsynen över stöden som lämnas till Europeiska unionen. År 2015 mottog revisionsverket sammanlagt 63 anmälningar (2014: 60 st.; 2013: 40 st.). I det totala antalet ingår både nya anmälningar och fortsatta anmälningar på tidigare regelstridigheter.

Dessa anmälningar har haft ringa ekonomisk betydelse.

De flesta klagomål leder inte till åtgärder

En enskild person eller en sammanslutning kan lämna ett skriftligt klagomål till statens revisionsverk om man misstänker att missförhållanden har förekommit i skötseln av statsfinanserna. Klagomålet kan gälla lagenligheten i skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. Revisionsverket tar inte upp frågor som gäller ändamålsenlighet för behandling som klagomål.

Under berättelseåret lämnades 43 klagomålsärenden (2014: 31 st.; 2013: 51 st.) till revisionsverket. Under berättelseåret behandlades inalles 44 klagomålsärenden (40 st. 2014 och 52 st. 2013). Största delen, cirka två tredjedelar, av klagomålen har inte gett anledning till åtgärder från revisionsverkets sida. Resten av ärendena behandlades genom en klagomålsprocess där den myndighet som var föremål för klagomålet skulle bemöta klagomålet. Behandlingen avslutades med verkets beslut om klagomålet.

Klagomålens ekonomiska betydelse har varit liten. Av de principiellt viktiga ärenden som behandlats som klagomål kan nämnas ett fall som gällde en myndighets upphandling. I beslutet om detta klagomål konstaterade revisionsverket att det enligt upphandlingsbestämmelserna är tillåtet att ingå tillsvidare gällande avtal, såsom avtalet från 8 februari 1994 som var föremål för klagomålet. Däremot kan den upphandlade enheten inte ingå ett avtal med obegränsad giltighetstid utan att bryta mot konkurrensutsättningskyldigheten. Avtalet ansågs ha fått en alltför lång giltighetstid.

Man kan lämna ett klagomål till revisionsverket om man misstänker att missförhållanden har förekommit i skötseln av statsfinanserna



*Bokslutet
konkretiserar
redovisnings-
skyldigheten*

6 Redovisningsskyldighet och skötsel av statsfinanserna

Dokument som förverkligar redovisningsskyldigheten vid skötseln av statsfinanserna är regeringens årsberättelse, statsbokslutet och boksluten för de statliga affärsverken, de statliga fonderna utanför statsbudgeten samt de statliga ämbetsverk och inrättningar som har fastställts som bokföringsenheter.

I anslutning till redovisningsrevisionen granskar statens revisionsverk statsbokslutet, bokföringsenheternas bokslutskalkyler och noterna till dem samt de uppgifter som bokföringsenheterna har lämnat om den funktionella effektiviteten i sina verksamhetsberättelser.

Bland de övriga uppgifter som regeringen har lämnat i årsberättelsen har revisionsverket granskat uppgifterna om de samhällseliga effekterna och de offentliga finanserna. Revisionsverket har rapporterat om dessa och revisionen av statsbokslutet i en särskild berättelse (15/2016 rd).

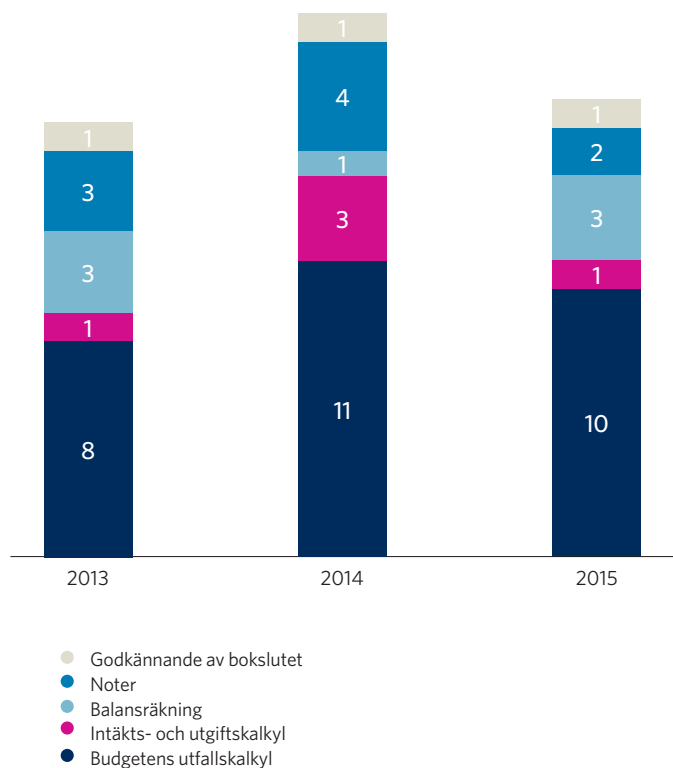
Bokföringsenheternas bokslut

Om ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut föreskrivs i lagen om statsbudgeten och den kompletterande förordningen. Enligt förordningen om statsbudgeten är endast de ämbetsverk och inrättningar, vilka finansministeriet har förordnat att fungera som bokföringsenheter, utöver republikens presidents kansli och ministerierna skyldiga att göra upp ett bokslut som innehåller bokslutskalkyler och verksamhetsberättelse. Även om ministerierna alltså uppställer resultatmål även för andra ämbetsverk och inrättningar, har de inte någon övergripande skyldighet att i en verksamhetsberättelse rapportera om resultatet av sin verksamhet.

6.1 Bokföringsenheternas bokslutskalkyler

Enligt 21 § i lagen om statsbudgeten ska ämbetsverken och inrättningarna i bokslutet och den verksamhetsberättelse som utarbetas för fullgörandet av resultatansvaret ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten har följts och om ämbetsverkets och inrättningens intäkter och kostnader och ekonomiska ställning. Kravet gäller endast de ämbetsverk och inrättningar som enligt beslut av finansministeriet fungerar som bokföringsenheter.

Bokföringsenheternas bokslut verkställer ledningens redovisningsskyldighet



Figur 7: Anmärkningar om bokslutskalkylerna i siffror

Anmärkningar som gällde bokslutskalkylerna och deras noter ingick i 12 revisionsberättelser.

Budgetens utfallskalkyl inkluderar uppgifter om budgetintäkter och utgifter samt uppgifter om fullmakter och hur de har använts. Anmärkningarna i denna grupp gällde användningsändamål för anslag i strid med budgeten, notering av inkomster på bruttobudgeterat utgiftsmoment och riktande av utgifter i strid med budgeten så, att det också innebar en förlängning av anslaget användningstid. Antalet sådana anmärkningar var 15.

År 2015 förfogade 26 bokföringsenheter över fullmakter. Anmärkningar om hur uppgifterna om fullmakter presenterats eller hur fullmakten använts gavs åt fem bokföringsenheter. De främsta orsakerna var brister i förnyandet av fullmakten och ordnandet av fullmaktsuppföljningen. Om överskridning av fullmakten anmärktes i en revisionsberättelse och om förlängning av fullmaktens användningstid i en revisionsberättelse.

En anmärkning som gällde intäkts- och utgiftskalkylen gavs till en bokföringsenhet och en anmärkning gällande balansräkningen till tre bokföringsenheter. Anmärkningen om balansräkningen gällde värderingen av tillgångar och presenterandet av den i balansräkningen.

Om brister i noterna gavs anmärkningar till två bokföringsenheter. Vid revisionerna ägnas uppmärksamhet särskilt åt sådana noter som väsentligt kompletterar de uppgifter som lämnas i bokslutskalkylerna. De viktigaste uppgifterna gäller statsborgen och -garantier och andra ansvarsförbindelser utanför balansräkningen.

Tio bokföringsenheter fick anmärkning om budgetens utfallskalkyl

Fullmaktsuppföljning är en viktig del av uppföljningen av budgetutfallet

De väsentligaste uppgifterna i noterna gäller ansvarsförbindelserna

6.2 Verksamhetens effektivitet

I styrningen av förvaltningen är det nödvändigt att samordna resurserna och målsättningarna för de resultat som ska uppnås med dem. I resultatstyrningen samordnas kraven på verksamhetens verkningar och serviceförmåga med hanteringen av lönsamhet och produktivitet. De målsättningar och uppgifter som gäller lönsamheten och produktiviteten är en central del av en fungerande resultatstyrning. De ger oberoende av styrningssystemet också grundvalen för en bedömning av verkningar, serviceförmågan och den funktionella effektiviteten som helhet.

I budgetförslagets motiveringar ska presenteras resultatmål för de samhälleliga verkningarna och resultatet av verksamheten. De utgör en utgångspunkt såväl för regeringen vid styrningen av förvaltningen som för riksdagen när den beslutar om anslag och utvärderar måluppfyllelsen.

Sedan riksdagen har godkänt statsbudgeten ska ministeriet fastställa resultatmålen för ämbetsverken och inrättningarna. Om ämbetsverkens och inrättningarnas funktionella resultat ska rapporteras riktiga och tillräckliga uppgifter i boksluten och verksamhetsberättelserna.

Ministerierna och de övriga bokföringsenheterna ska, som en del av redogörelsen för lönsamheten, lämna uppgifter om det funktionella resultatet jämte nyckeltal och en jämförelse med de uppställda resultatmålen i verksamhetsberättelsen som ingår i bokslutet.

I samband med revisionerna har revisionsverket utvärderat täckningsgraden för de av ministerierna fastställda funktionella resultatmålen angående lönsamhet och produktivitet samt uppgifterna om dessa i boksluten.

Måluppsättningen framskrider inte

Med avseende på lönsamhet och produktivitet är de av ministerierna godkända resultatmålen alltför delvis bristfälliga. Endast för 40 procent av bokföringsenheterna hade godkänts täckande målsättningar för lönsamheten. För lönsamhetsmålen del hade situationen försämrats betydligt jämfört med tidigare år. Ministerierna hade något oftare fastställt produktivitetsmål i resultatavtalen, med andra ord för 47 procent av bokföringsenheterna. När täckningsgraden för lönsamhets- och produktivitetsmålen bedöms tillsammans, hade tillräckliga målsättningar uppställts endast för 32 procent av bokföringsenheterna.

Målsättning skapar en grund för verksamheten

Tillräckliga målsättningar hade uppställts för endast 32 procent av bokföringsenheterna

	Lönsamhet	Produktivitet
2013	54 %	51 %
2014	46 %	51 %
2015	40 %	47 %

Figur 8: Målsättning i siffror

När täckningsgraden för målen som gäller lönsamheten och produktiviteten granskas på basis av sedvanliga omkostnader, täckte lönsamhetsmålen 37 procent och produktivetsmålen 75 procent av statens egen verksamhet (2014: 50 % och 76 %; 2013: 52 % och 77 %).

I målsättningen för det funktionella resultatet har överlag inte inträffat väsentliga förändringar under de senaste åren. Målsättningar för lönsamheten och produktiviteten skulle ändå i någon form kunna uppställas för alla ämbetsverk, inrättningar och ministerier.

Om lönsamheten och produktiviteten rapporteras tämligen bra

Vid redovisningsrevisionen har revisionsverket strävat efter att säkerställa att verksamhetsberättelsen som ingår i bokslutet innehåller riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten. På basis av revisionen har verket granskat huruvida de uppgifter som lämnats om lönsamhet, produktivitet, den avgiftsbelagda verksamheten och dess lönsamhet och om den samfinansierade verksamhetens kostnadsmotsvarighet är riktiga och tillräckliga.

Uppgifterna om lönsamheten eller de kostnadsuppgifter som ersätter dem konstaterades vid revisionerna vara riktiga och tillräckliga hos 55 bokföringsenheter, vilket är 92 procent av bokföringsenheterna (2014: 62 bokföringsenheter; 2013: 61 bokföringsenheter).

De lönsamhetsuppgifter som bokföringsenheterna lämnade i sina bokslut var huvudsakligen kostnadsuppgifter och andra ersätande storheter, vilkas andel av de presenterade uppgifterna utgjorde 58 procent. Trots att det till en del bokföringsenheter hör flera också ekonomiskt betydelsefulla ämbetsverk och inrättningar, har riktigheten och tillräckligheten av de uppgifter som lämnats i enlighet med förordningen om statsbudgeten kunnat granskas endast på bokföringsenhetens nivå.

Uppgifterna om produktiviteten konstaterades vara riktiga och tillräckliga i 56 bokföringsenheter, eller 93 procent av bokföringsenheterna.

När täckningsgraden för lämnade riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamhet och produktivitet bedöms på basis av ämbetsverkens och inrättningarnas sedvanliga omkostnader, täckte de riktiga och tillräckliga uppgifterna om lönsamheten 65 procent och uppgifterna om produktiviteten 66 procent av statens egen verksamhet (2014: 73 % och 65 %; 2013: 72 % och 65 %). Täckningsgraden har sålunda sjunkit något i jämförelse med tidigare år.

Bestämmelser om rapporteringsskyldigheten finns i budgetlagen

Om lönsamheten och produktiviteten rapporteras täckande

Riktiga och tillräckliga uppgifter

2013	91 %	» 61 bokföringsenheter
2014	93 %	» 62 bokföringsenheter
2015	92 %	» 55 bokföringsenheter

Figur 9: Uppgifter om lönsamheten i boksluten

Riktiga och tillräckliga uppgifter

2013	91 %	» 57 bokföringsenheter
2014	91 %	» 61 bokföringsenheter
2015	93 %	» 56 bokföringsenheter

Figur 10: Uppgifter om produktiviteten i boksluten

När uppgifterna om den funktionella effektiviteten granskas som helhet, kan de lämnade uppgifterna betraktas som riktiga och tillräckliga hos 52 bokföringsenheter, vilket är 87 procent av bokföringsenheterna (2014: 60 bokföringsenheter, 90 %; 2013: 62 bokföringsenheter, 93 %).

Ministerierna har som lönsamhetsuppgifter presenterat huvudsakligen kostnadsuppgifter enligt resultatområde eller på motsvarigt sätt specificerade. Framställningen kan anses vara fungerande för ministeriernas del. De uppgifter som ministerierna, med undantag av utrikesministeriet och arbets- och näringsministeriet, har lämnat kan anses vara riktiga och tillräckliga.

Vad lämnandet av riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten angår har situationen som helhet varit relativt bra. Uppgifternas framtagning och allmänna användbarhet kan likväl förbättras genom att de uppgifter som presenteras om den funktionella effektiviteten och framställningen av dessa uppgifter görs enhetliga och klarare. Centrala och tydliga nyckeltal och ett enhetligt framställningssätt skulle förenkla redovisningens förfaranden och effektivisera beredningen av verksamhetsberättelserna.

Bättre samordning
och tydlighet behövs i
presentationen av uppgifterna

Täckande rapportering om den avgiftsbelagda verksamheten

Enligt lagen om statsbudgeten ska kontrollen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet ordnas så att årsresultatet kan redovisas i samband med bokslutet, om inte den avgiftsbelagda verksamheten är obetydlig. Enligt förordningen om statsbudgeten ska verksamhetsberättelsen innehålla uppgifter om den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet samt en jämförelse med de uppställda målsättningarna. Kravet på riktiga och tillräckliga uppgifter har preciserats med en föreskrift av Statskontoret, i vilken förutsätts att kostnadsmotsvarighetskalkylerna presenteras enligt typ av prestation.

Kraven på uppföljning
och rapportering av den
avgiftsbelagda verksamheten
baserar sig på budgetlagen

Enligt uppgifterna i centralbokföringen var statens intäkter av den avgiftsbelagda verksamheten totalt 1,1 miljarder euro, av vilket offentligrättsliga prestationer enligt lagen om grunderna för avgifter till staten utgjorde 0,4 miljarder euro, affärsekoniskt prissatta prestationer utgjorde 0,3 miljarder euro och prestationer som prissätts med stöd av speciallagar utgjorde 0,4 miljarder euro. Intäkterna från den avgiftsbelagda verksamheten har varit på samma nivå som under tidigare år.

År 2015 bedrev totalt 40 bokföringsenheter sådan avgiftsbelagd verksamhet som avses i lagen om statsbudgeten (2014: 45 bokföringsenheter; 2013: 56 bokföringsenheter). Ministerierna hade

uppställt resultatmål för den avgiftsbelagda verksamheten hos 31 bokföringsenheter, det vill säga 78 procent av de bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet (2014: 33 bokföringsenheter, 73 %; 2013: 38 bokföringsenheter, 68 %).

Vid revisionerna konstaterades att 33 bokföringsenheter, det vill säga 83 procent av bokföringsenheterna, hade lämnat riktiga och tillräckliga uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten och dess årsresultat. Året innan var motsvarande andel 40 bokföringsenheter, det vill säga 89 procent.

När täckningsgraden för riktiga och tillräckliga uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten enligt lagen om avgiftsgrunder bedöms på basis av intäkterna av den avgiftsbelagda verksamheten, täckte de riktiga och tillräckliga uppgifterna 80 procent av den avgiftsbelagda verksamheten (2014: 78 %; 2013: 92 %).

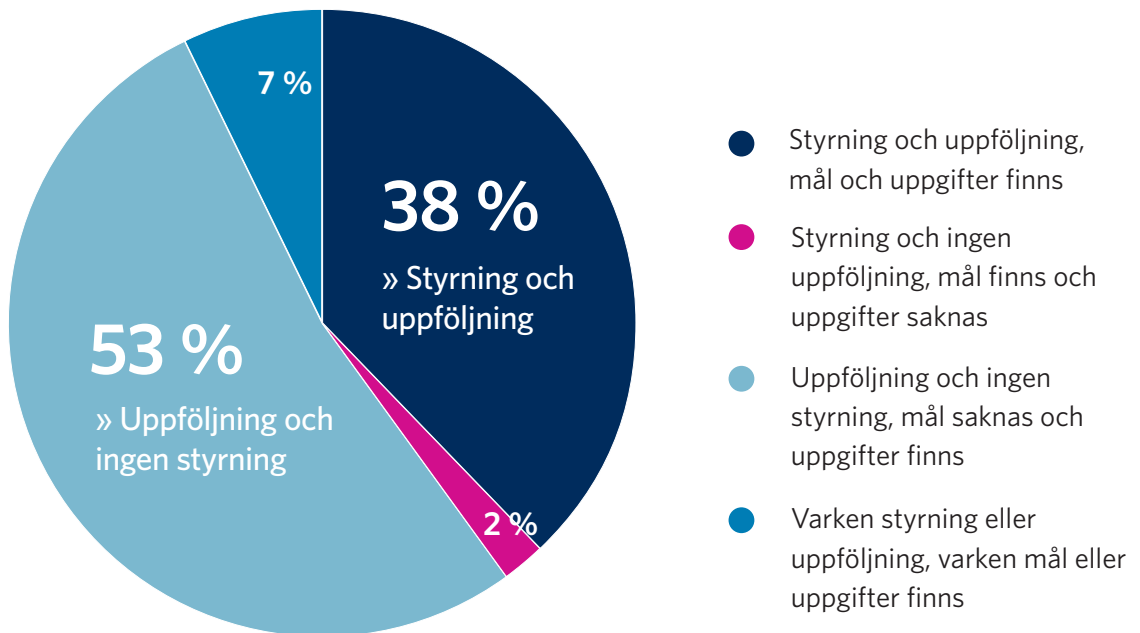
Totalt sett har bokslutsuppgifterna om den avgiftsbelagda verksamheten presenterats relativt bra. År 2015 gavs ett negativt ställningstagande till lagenligheten till följd av brister i presentationen av årsresultatet för den avgiftsbelagda verksamheten i en bokföringsenhets revisionsberättelse (2014 och 2013: till en bokföringsenhet).

Rapporteringen av den avgiftsbelagda verksamheten har som helhet utvecklats i en positiv riktning de senaste åren

Resultatstyrningen fungerar inte, eftersom mål inte ställs upp

Utifrån revisionerna kan resultatstyrningens funktionsduglighet bedömas med tanke på målsättningen och rapporteringen av lönsamheten. Som bedömningskriterier används täckningsgraden för de av ministerierna uppställda målen för lönsamheten och de uppgifter om lönsamheten som bokföringsenheterna har lämnat i sina verksamhetsberättelser.

Målen och resurserna
behöver samordnas



Figur 11: Målsättningens täckning och rapporteringen av riktiga och tillräckliga uppgifter i verksamhetsberättelserna

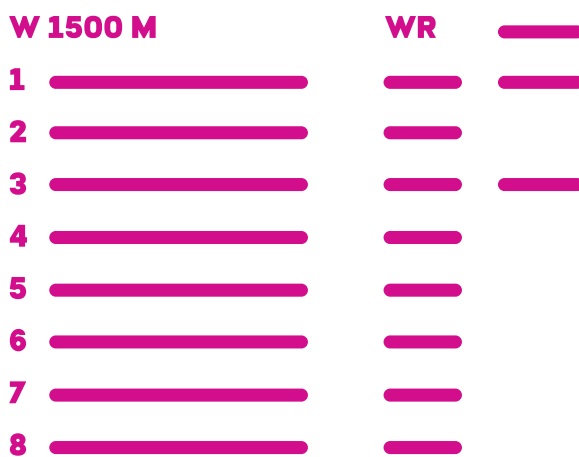
Andelen bokföringsenheter som styrs med tillräckliga lönsamhetsmål och som rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter har minskat ytterligare något jämfört med tidigare år (2015: 38 % av bokföringsenheterna; 2014: 46 % av bokföringsenheterna). Enligt revisionen fungerar resultatstyrningen betraktad på detta sätt i endast ungefär drygt en tredjedel av bokföringsenheterna.

Bedömt på basis av de sedvanliga omkostnaderna är motsvarande täckningsgrad fortfarande endast 46 procent (2014: 50 %; 2013: 51 %) av statens egen verksamhet.

Om det vid bedömningen av resultatstyrningens tillstånd görs en sammanställning av målsättning för lönsamhet och produktivitet med presentation av riktiga och tillräckliga uppgifter om desamma, är andelen bokföringsenheter som styrs med tillräckliga mål och som rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter endast 30 procent (2014: 33 % av bokföringsenheterna; 2013: 36 %). På motsvarande sätt utgjorde de bokföringsenheter, för vilka ministeriet inte har uppställt tillräckliga lönsamhets- och produktivetsmål, och som inte har lämnat riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamheten och produktiviteten, sju procent av bokföringsenheterna (2014: 7 % av bokföringsenheterna; 2013: 9 %).

Ministeriernas styrning av lönsamhet och produktivitet fungerar i var tredje bokföringsenhet

*Revisionsresultaten
skapar transparens
och öppenhet*



7 Observationer vid revisionerna enligt förvaltningsområde

Detta kapitel specificerar och behandlar närmare de observationer som presenteras i avsnitt 5.1 i denna berättelse om skötseln och förvaltningen av statsfinanserna enligt förvaltningsområde. Kapitellet innehåller också information om sådana observationer vid effektivitetsrevisionen och granskningen av finanspolitiken samt om relevanta observationer vid uppföljningen som inte ingår i de andra delarna i denna berättelse. Förteckningar över alla färdiga revisionsberättelser och uppföljningsrapporter finns i bilagorna 1–6.

7.1 Republikens presidents kansli

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Republikens presidents kansli fungerar som en bokföringsenhet.

Enligt revisionsberättelsen har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits.

De i bokslutet presenterade uppgifterna om den funktionella effektiviteten konstaterades vid revisionen vara riktiga och tillräckliga.

7.2 Statsrådets kansli

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Statsrådets kansli fungerar som en bokföringsenhet.

Enligt revisionsberättelsen har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits.

Statsrådets kansli har inte uppställt lönsamhets- och produktivetsmål för sin verksamhet, men de uppgifter som lämnats om dem i bokslutet betraktades ändå som riktiga och tillräckliga

Riktiga och tillräckliga uppgifter presenterades om lönsamhet och produktivitet

Observationer vid effektivitetsrevisioner

I revisionen av beredningen och samordningen av EU-ärenden utreddes om den nationella beredningen av EU-ärenden ger förutsättningar för att Finland ska kunna påverka lagberedningen och beslutsfattandet inom unionens institutioner på ett effektivt sätt. Utifrån revisionen fungerar samordningssystemet för EU-ärenden i regel bra, men det framkom också en del utvecklingsområden. Beredningssektionerna bör utnyttjas i större omfattning vid den preliminära beredningen av EU-ärenden och i fördjupade diskussioner om prioriteringar.

Ministeriernas ledande tjänstemäns tillgång till information och ömsesidiga diskussion om unionens ärenden bör ökas antingen inom kommittén för EU-ärenden eller på något annat ändamålsenligt sätt. Till följd av kommissionens nya struktur och rutiner lämnas allt fler vittsyftande horisontella EU-ärenden och -ärendehelheter till kommissionen för behandling.

Diskussionen om unionens ärenden mellan ministeriernas ledande tjänstemän bör ökas

Utifrån revisionen finns det skäl att skärpa målsättningen för hela statsrådets EU-politik. Målen ska vara så konkreta att det är möjligt att utvärdera måluppfyllelsen i efterhand. Revisionen riktades också till ministeriernas interna berednings- och ledningsrutiner i EU-ärenden. Vid revisionen framkom det att en systematisk beredning av ärenden kan säkerställas bättre genom en centraliserad samordningsmodell än genom en decentraliserad modell. Vid varje ministerium behövs den högsta ledningens och mellanledningens insatser vid påverkandet när EU-initiativ som är exceptionellt viktiga för Finland behandlas. Ledningens uppgift är också att säkerställa att varje ministerium har EU-kompetens av hög kvalitet. Alla ministerier bör uppmuntra tjänstemännen att skaffa sig erfarenhet exempelvis genom att arbeta inom kommissionen eller Finlands ständiga representation vid EU. Dessutom är det vik-

De allmänna målen för Finlands EU-politik bör vara konkreta och inriktade

tigt att i god tid planera vilka uppgifter personer som skaffat sig sådan erfarenhet återvänder till för att personens kunskaper och nätverk ska kunna utnyttjas på ett effektivt sätt.

Utifrån uppföljningen av en revision som riktats till verkstället av uttalanden av riksdagen var det positivt att antalet nya uttalanden minskade med närmare en tredjedel under den senaste valperioden jämfört med valperioden innan. Rapporteringen om uttalandena i årsberättelsen förenklades något och riksdagens talmanskonferens gav en rekommendation för att stryka gamla uttalanden. Dessa åtgärder var däremot obetydliga i förhållande till det önskade läget. Interaktionen i uttalandeförfarandet kunde inte förbättras och en öppen databas över uttalanden kommer tills vidare inte att införas. Utifrån uppföljningen behöver uttalandeförfarandet fortfarande vidareutvecklas.

Förfarandena för verkställande av uttalanden av riksdagen bör ytterligare utvecklas

7.3 Utrikesministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Utrikesministeriets förvaltningsområde fungerar som en bokföringsenhet.

Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingår i utrikesministeriets revisionsberättelse gällde bokföringen av budgetinkomster i strid med budgeten och 3 a § i lagen om statsbudgeten på utgiftsmoment samt ordnandet av resultatredovisningen. Dessa ledde också till ett meddelandeåläggande.

Utrikesministeriet hade inte uppställt lönsamhets- och produktivetsmål för sin verksamhet, och verksamhetsberättelsen innehöll inte riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten.

Vid utrikesministeriet konstaterades sådana brister i den interna kontrollen av iakttagandet av budgeten och resultatredovisningen som föranleder åtgärder för ministeriet.

Observationer vid effektivitetsrevisioner

Vid revisionen av immigrationsmyndighetens verksamhet och dess utveckling utreddes verksamheten inom inrikesministeriets och utrikesministeriets förvaltningsområden när det gäller att behandla uppehållstillstånds-, asyl- och visumansökningar och att bekämpa illegal immigration. Revisionsmaterialet samlades före sommaren 2015, det vill säga innan antalet asylsökande började öka avsevärt. När det gäller utrikesministeriet konstaterades det vid revisionen att kundservicen har förbättrats och behandlingen av visumansökningar har effektiviserats i och med att mottagandet av visumansökningar utkontrakterats och ett platsoberoende system införts. Information om de övriga delarna av revisionen finns i avsnitt 7.5 (Inrikesministeriets förvaltningsområde).

I uppföljningen av revisionen av styrningssystemet på utrikesministeriets förvaltningsområde (12/2013) utredde revisionsverket hur de åtskilliga rekommendationerna för planering, ledning och rapportering vid ministeriet har iakttagits. Utifrån uppföljningen är revisionsverkets bedömning att utrikesministeriet har vidtagit flera åtgärder enligt rekommendationerna och ställningstagandena i berättelsen i syfte att vidareutveckla styrningssystemet. Obestämtheten i målpuppställandet och bristen på tydliga utvärde-

Resultatredovisningen och målsättningen behöver utvecklas

Utkontrakteringen av mottagandet av visumansökningar har effektiviserat behandlingen av ansökningar

ringskriterier utgör dock fortfarande en betydande utmaning för planering, ledning och rapportering av verksamheten. Dessa delområden behöver fortfarande vidareutvecklas.

I uppföljningen av revisionen av humanitärt bistånd (8/2012) bedömde revisionsverket att förvaltningen av Finlands humanitära bistånd har utvecklats betydligt i enlighet med de ställningstaganden som ingick i revisionen. Statsunderstödslagen har börjat tillämpas på utrikesministeriets humanitära bistånd och anvisningarna om penninganvändning har börjat användas. Dessutom har budgeteringen av anslaget för humanitärt bistånd utvecklats och utbetalningen av bistånd i brådskande situationer påskyndats ytterligare. Även i de flesta andra områden som var föremål för granskning har utvecklingen främst varit positiv, fastän det har varit svårare att verifiera detta. Integreringen av minskningen av katastrofrisiker är ett viktigt område som fortfarande utvecklas.

Vid uppföljningen av en revision som riktats till den militära krishanteringen (9/2013) konstaterades det att utrikesministeriet och försvarsministeriet delvis har förbättrat målsättningen för den militära krishanteringen och rapporteringen om resultat. Utvärderingen av resultat skulle kunna vidareutvecklas med hjälp av bland annat resultaten från pågående utvecklingsprojekt. Enligt ministerierna har man gjort redogörelserna och utredningarna till riksdagen mer forbundna och tydligare och försökt förbättra deras faktainnehåll. I en dokumentanalys som revisionsverket gjort vid uppföljningen märkte verket däremot inga nämnvärda förbättringar, utan innehållet i och kvaliteten på redogörelserna och utredningarna är fortfarande varierande. Rollen för den strategiska gruppen för samordning av krishanteringen har inte stärkts i enlighet med den rekommendation som revisionsverket gav vid revisionen.

Förvaltningen av humanitärt bistånd har utvecklats

7.4 Justitieministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenheterna på justitieministeriets förvaltningsområde är ministeriet och Brottspåföljdsmyndigheten.

Enligt revisionsberättelsen har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits.

Målen för lönsamheten och produktiviteten hade uppställts för både ministeriet och Brottspåföljdsmyndigheten. Vid revisionen betraktades uppgifterna om lönsamhet och produktivitet i varderas verksamhetsberättelse som riktiga och tillräckliga.

När tillståndet för resultatstyrningen bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och produktiviteten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, betraktades vid revisionen både ministeriet och Brottspåföljdsmyndigheten som bokföringsenheter som har styrts med tillräckliga lönsamhets- och produktivitetsmål och som har rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter.

Vid justitieministeriet konstaterades sådana brister i den interna kontrollen av faktureringsförfarandet som föranleder åtgärder för ministeriet.

På förvaltningsområdet fanns två bokföringsenheter

Tillräckliga mål har uppställts för bägge bokföringsenheterna

Riktiga och tillräckliga uppgifter presenterades om den funktionella effektiviteten

7.5 Inrikesministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2015 var bokföringsenheterna på inrikesministeriets förvaltningsområde utöver ministeriet Förvaltningens datateknikcentral, Gränsbevakningsväsendet, Migrationsverket, Nödcentralverket, Polisstyrelsen och Räddningsinstitutet.

Enligt revisionsberättelserna har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits på alla bokföringsenheter inom inrikesministeriets förvaltningsområde.

De av inrikesministeriet uppställda lönsamhetsmålen betraktades som tillräckliga med undantag för ministeriet. Produktivetsmålen betraktades som tillräckliga med undantag för ministeriet och Förvaltningens datateknikcentral. Uppgifterna om lönsamheten betraktades som riktiga och tillräckliga med undantag för Förvaltningens datateknikcentral och Polisstyrelsen och uppgifterna om produktiviteten som riktiga och tillräckliga med undantag för Polisstyrelsen.

Med undantag för ministeriet och Förvaltningens datateknikcentral bedrevs avgiftsbelagd verksamhet av samtliga bokföringsenheter inom förvaltningsområdet. Med undantag för Polisstyrelsen och Gränsbevakningsväsendet presenterade de riktiga och tillräckliga uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten i boksluten.

När tillståndet för resultatstyrningen bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och produktiviteten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, betraktades vid revisionen alla andra bokföringsenheter än ministeriet, Förvaltningens datateknikcentral och Polisstyrelsen som bokföringsenheter som har styrts med tillräckliga lönsamhets- och produktivetsmål och som har rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter.

På förvaltningsområdet fanns sju bokföringsenheter

Tillräckliga mål har uppställts för fem bokföringsenheter

Fem bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

Observationer vid effektivitetsrevisioner

Vid revisionen av immigrationsmyndighetens verksamhet och dess utveckling utreddes verksamheten inom inrikesministeriets och utrikesministeriets förvaltningsområden när det gäller att behandla uppehållstillstånds-, asyl- och visumansökningar och att bekämpa illegal immigration. Revisionsmaterialet samlades före sommaren 2015, det vill säga innan antalet asylsökande började öka avsevärt. Migrationsverket och polisinskrivningarna har på ett lyckat sätt omorganiserat handläggningen av uppehållstillstånd genom att öka teamarbetet, samarbetet mellan myndigheterna och den elektroniska kommunikationen.

Genom att ändra på arbetsrutinerna kunde exempelvis anhopningen av familjebandsansökningar från somaliska medborgare åtgärdas 2014 efter att handläggningen av dessa ansökningar hopat sig sedan 2007. Behandlingen av asylärenden hade – innan antalet ansökningar började öka sommaren 2015 – kunnat för snabbas i samarbete med polisen och genom ett särskilt utvecklingsprojekt.

Vid revisionen rekommenderade revisionsverket bland annat att migrationsverksamheten omorganiseras genom att ändra arbetsfördelningen mellan Migrationsverket och polisen och att styrningen av migrationsärenden utvecklas koncernbaserat mellan förvaltningsområdena. När det gäller utrikesministeriet konstaterades det att kundservicen har förbättrats betydligt och verksamheten effektiviserats i och med att mottagandet av visumansökningar utkontrakterades 2010 och ett platsoberoende system för behandling av visumansökningar infördes 2013.

Utifrån uppföljningen av styrningssystemet på inrikesministeriets förvaltningsområde (19/2012) har inrikesministeriets förvaltningsområde haft flera utvecklingsprojekt, där man har utvecklat den strategiska styrningen, verksamhets- och ekonomiplaneringen och lagstiftningsprocessen. Arbetsfördelningen mellan inrikesministeriet och Polisstyrelsen har också förtydligats i enlighet med de rekommendationer som revisionsverket gav vid revisionen. Ministeriet har kartlagt alternativen till ansvarig myndighet för fonderna för inrikes frågor och gett ämbetsverken på ministeriets förvaltningsområde anvisningar om den interna kontrollen och riskhanteringen.

Handläggningen av uppehållstillstånd har omorganiserats på ett lyckat sätt

7.6 Försvarsministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2015 var bokföringsenheterna på försvarsministeriets förvaltningsområde Försvarsmakten och Försvarsförvaltningens byggverk utöver ministeriet.

Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i Försvarsmaktens revisionsberättelse gällde överskridning av i budgeten beviljad fullmakt och ordnandet av fullmaktsuppföljningen, uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamheten och presentationen av dess årsresultat samt ordnandet av resultatredovisningen. Dessa brister ledde också till ett meddelandeåläggande

Vid revisionerna konstaterades det att tillräckliga mål för lönsamheten hade uppställts för ministeriet och Försvarsförvaltningens byggverk. Produktivetsmålen betraktades som tillräckliga i fråga om Försvarsmakten och Försvarsförvaltningens byggverk.

Uppgifterna om lönsamhet och produktivitet, som ministeriet och Försvarsförvaltningens byggverk hade presenterat i boksluten, betraktades som riktiga och tillräckliga. Avgiftsbelagd verksamhet bedrevs av Försvarsmakten och Försvarsförvaltningens byggverk, av vilka byggverket ansågs ha lämnat riktiga och tillräckliga uppgifter om den i sitt bokslut.

När tillståndet för resultatstyrningen bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, ansågs vid revisionerna att försvarsministeriet och Försvarsförvaltningens byggverk hade styrts med tillräckliga lönsamhetsmål och att dessa instanser hade rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter. När produktiviteten också läggs till bedömningen, fungerar resultatstyrningen endast i fråga om Försvarsförvaltningens byggverk.

Hos en bokföringsenhet konstaterades sådana brister i den interna kontrollen som föranleder åtgärder för revisionsobjektet.

På förvaltningsområdet fanns tre bokföringsenheter

Ett negativt ställningstagande till lagenligheten utfärdades till en bokföringsenhet

Tillräckliga mål hade uppställts för en bokföringsenhet

Två bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

Observationer vid effektivitetsrevisioner

Enligt uppföljningen av en granskning om försvarsförvaltningens lokalhantering (3/2012) har försvarsförvaltningen i samband med försvarsmaksreformen avstått från stora områdeshelheter. Efter revisionen har försvarsministeriet utrett Försvarsförvaltningens byggverks ställning och beslutat att fortsätta att använda den befintliga verksamhetsmodellen och utveckla den. I utvecklingsarbetet har organisationen och verksamhets sättet för Försvarsförvaltningens byggverk ändrats, avtalssystemet förnyats och arbetsuppgifterna under exceptionella förhållanden preciserats. Vid uppföljningen konstaterades det också att en risk för lokaladministreringen i försvarsförvaltningen fortfarande är att projekt för nivåförbättring prioriteras i stället för ett tillräckligt underhåll av befintliga lokaler som har ett tillräckligt användningsbehov.

7.7 Finansministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2015 fanns det på finansministeriets förvaltningsområde elva bokföringsenheter utöver ministeriet. Av dem är Skatteförvaltningen och Tullen centrala insamlare av intäkter till staten. De övriga bokföringsenheterna på förvaltningsområdet är Befolkningsregistercentralen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning, Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori, Statens ekonomiska forskningscentral, Statens ämbetsverk på Åland, Statistikcentralen, Statskontoret och Verket för finansiell stabilitet.

Enligt revisionsberättelsen har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits på alla andra bokföringsenheter inom förvaltningsområdet förutom ministeriet.

På basis av revisionerna ansåg revisionsverket att finansministeriet har godkänt tillräckliga lönsamhetsmål för Skatteförvaltningen, Tullen och Statistikcentralen samt Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning. Produktivitetsmålen betraktades som tillräckliga förutom för de ovan nämnda också för Befolkningsregistercentralen och Statens ekonomiska forskningscentral.

Uppgifterna om lönsamheten och produktiviteten betraktades som riktiga och tillräckliga hos alla bokföringsenheter på förvaltningsområdet. Alla de sju bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet lämnade riktiga och tillräckliga uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten i boksluten.

När tillståndet för resultatstyrningen bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och produktiviteten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, finns det fyra bokföringsenheter som har styrts med tillräckliga lönsamhets- och produktivitetsmål och som rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter, nämligen Tullen, Skatteförvaltningen och Statistikcentralen samt Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning. Läget har inte förändrats jämfört med tidigare år.

Hos tre bokföringsenheter konstaterades sådana brister i den interna kontrollen som föranleder åtgärder för revisionsobjektet. Bristerna gällde resultatredovisningen och ordnandet av den interna kontrollen av serviceprocesser.

På förvaltningsområdet fanns tolv bokföringsenheter

Tillräckliga mål hade uppställts för fyra bokföringsenheter

Riktiga och tillräckliga uppgifter presenterades om den funktionella effektiviteten

Revisionsverket konstaterade att den interna kontrollen bör utvecklas hos tre bokföringsenheter

Observationer vid granskning av finanspolitiken

Vid en revision som riktats till tillförlitligheten i finansministeriets makroekonomiska prognoser (11/2016) framkom det att finansministeriets konjunkturprognoser är statistiskt sett tillförlitliga och lika träffsäkra som andra prognosinstansers ekonomiska prognoser. Prognoserna för de offentliga finanserna har underskattat både inkomsterna och utgifterna. Prognoserna görs konsekvent och effektivt, men processen och metoderna är bristfälligt dokumenterade, vilket minskar transparensen i prognoserna. Vid revisionen framkom också det att oberoendet vid utarbetandet av prognoser förverkligas i den praktiska verksamheten. Ministeriet har dock inga registrerade anvisningar som stärker oberoendet i prognosverksamheten, och organiseringen av prognosverksamheten uppfyller inte till alla delar de lagstadgade kraven på oberoende i prognosverksamhet. Anvisningar som stöder oberoendet bör därför utvecklas och rapporter om prognosfel publiceras regelbundet.

Den bild som makroprognoserna ger av ekonomin och de ekonomiska utvecklingsutsikterna inverkar betydligt på de finansiella beslut som styr statens och hela den offentliga ekonomins utgifter och inkomster. Även Europeiska unionens lagstiftning kräver att de nationella finanspolitiska planerna och budgetförslagen ska bygga på oberoende makroekonomiska prognoser. Därför bör man överväga en modell där makroprognoserna fastställs av en extern, oberoende institution eller ett externt, oberoende organ.

Utifrån en granskning av finanspolitiken som riktats till statens aggregerade balansräkning (19/2015) är det svårt att skapa en helhetsbild av statens ekonomiska ställning, eftersom hanteringen av och rapporteringen om statens tillgångar, skulder och förbindelser saknar samordning. För att det ska vara möjligt att skapa en bättre helhetsbild, bör arbetet med att utveckla statens aggregerade balansräkning fortsätta. Kärnstatens ekonomiska ställning kan beskrivas med en aggregerad balansräkning för budgetekonomin, fonder och affärsverk. Genom att göra rapporteringen om statens bolagsinnehav enhetligare är det möjligt att skapa en tydligare helhetsbild av de statsägda bolagens ekonomiska ställning. Den öppna och transparenta beskrivningen av statens ekonomiska ställning behöver utvecklas som en del av regeringens årsberättelse. Samtidigt bör uppmärksamhet fästas vid kostnaderna för utvecklingsarbetet i relation till den nytta som kan fås.

Vid uppföljningen av förvaltningsområdet efter revisionen framkom det att kärnstatens aggregerade balansräkning och andra totalkalkyler hade lagts till i regeringens årsberättelse för 2015.

Finansministeriets konjunkturprognoser tål att jämföras med andra prognosinstansers prognoser

Den information om statens ekonomiska ställning som finns i regeringens årsberättelse har förbättrats

Observationer vid effektivitetsrevisioner

Utifrån en revision av den offentliga förvaltningens kundrådgivning och telefontjänster har Medborgarrådgivningen inte uppnått sitt ursprungliga mål, det vill säga att reducera antalet icke-brådskande rådgivnings- och styrsamtal som rings till Nödcentralverket. De viktigaste rådgivnings- och telefontjänsterna hos myndigheterna hade dock ordnats på ett sätt som stöder serviceproduktionen.

Utifrån revisionen av utvecklingen och produktionen av digitala kommunikationstjänster har man inte genom offentliga digitala tjänster uppnått de eftersträlvade besparingarna. Effektivisering av servicen genom att öka på elektroniska kommunikationstjänster samt kostnadsbesparingar som uppnås därigenom har redan under lång tid varit ett politiskt mål.

Vid revisionen av styrningen av förvaltningens säkerhetsnätverksamhet (TUVE) konstaterades det att utvidgningen och den långsiktiga utvecklingen av TUVE hittills hamnat i skuggan av inledandet av verksamheten. I startskedet har TUVE främst använts av organisationerna inom försvarsministeriets och inrikesministeriets förvaltningsområden. Under revisionens gång var planerna för anslutning av andra användarorganisationer till TUVE-nätet inte färdiga och en finansieringsmodell hade inte överenskommit.

Det finns en risk för att användarorganisationerna inom ramen för sina anslag inte får alla sina branschbundna system att motsvara finansministeriets krav på hög beredskap och säkerhet. Användarorganisationernas verksamhetsmässiga behov bör dock kunna beaktas. Utifrån revisionen finns det skäl att göra regelbundna utvärderingar av säkerhetsnätverksamheten och integreringen av verksamheten i den offentliga förvaltningens övriga ICT-helhet.

Efter en effektivitetsrevision av Tullens bekämpning av den grå ekonomin (1/2013) har resultatstyrningen av bekämpningsuppdraget utifrån revisionsverkets observationer förbättrats i fråga om målsättning, mätare och rapportering. Tullens effektmål som gäller att bekämpa den grå ekonomin hade preciserats, mätarna förbättrats så att de målsatta värdena kan följas upp bättre och utfallen årligen rapporterats i verksamhetsberättelserna. Utifrån resultaten hade Tullens bekämpning av den grå ekonomin blivit mer effektiv. De fiskala effekter som kan mätas direkt hade i huvudsak ökat och de mål som ställts upp bland resultatmålen för det mesta uppnåtts..

I uppföljningen av en effektivitetsrevision som riktats till styrningen och förvaltningen av fonderna utanför statsbudgeten (184/2009) framkom det att lagstiftningen om fonderna, utom bestämmelserna om redovisningsrevision, inte har förenhetligats på

Säkerhetsnätverksamheten är fortfarande i startskedet

Styrningen av och rapporteringen om fonderna utanför balansräkningen bör ytterligare utvecklas

det sätt som statens bokslutsarbetsgrupp har föreslagit för att förbättra informationen och effektivisera redovisningsskyldigheten. Styrningen och ledningen av fonderna har heller inte utvecklats enligt enhetliga principer. Enligt regeringens årsberättelse 2014 hade riksdagens möjligheter att få information om fondernas verksamhet, resultat, åtaganden och förbindelser förbättrats. Årsberättelsen innehåller däremot ingen sådan bokslutsanalys för fonderna som ska göras enligt statens bokslutsarbetsgrupps anvisningar.

I uppföljningen av en revision som riktats till sjukfrånvaron och uppföljningen av den i statsförvaltningen (5/2012) framkom det att användbarheten och tillförlitligheten av statens Tahti-system har kunnat förbättras. Användningen av systemet vid hanteringen av sjukfrånvaro har också ökat genom utbildning och information. Utifrån uppföljningen har kunskaperna om partiell sjukdagpenning ökat och användningen av kunskaperna ökar inom statsförvaltningen. Volymen och utvecklingen av sjukfrånvaron har visat en minskande trend inom statsförvaltningen. Utgifterna för företagshälsovården ökar fortfarande betydligt och därför betonas företagshälsovårdens roll som en strategisk partner för arbetsgivaren när det gäller strävan att främja och bevara de anställdas arbetsförmåga och förlänga arbetskarriärer.

7.8 Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2015 fanns det på undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde sex bokföringsenheter utöver ministeriet. Dessa var Centret för internationell mobilitet och internationellt samarbete CIMO, Finlands Akademi, förvaltningsnämnden för Sveaborg, Museiverket, Riksarkivet och Utbildningsstyrelsen.

Enligt revisionsberättelserna har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits på alla bokföringsenheter inom förvaltningsområdet.

Enligt den bedömning som gjordes vid redovisningsrevisionerna har undervisnings- och kulturministeriet uppställt tillräckliga lönsamhetsmål för Finlands Akademi, Museiverket och förvaltningsnämnden för Sveaborg. Målen för produktiviteten betraktades som tillräckliga endast i fråga om förvaltningsnämnden för Sveaborg.

Bokslutsuppgifterna om lönsamheten och produktiviteten betraktades som riktiga och tillräckliga hos alla bokföringsenheter på förvaltningsområdet. Av de fem bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet lämnade alla andra bokföringsenheter förutom Utbildningsstyrelsen och förvaltningsnämnden för Sveaborg riktiga och tillräckliga uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten och dess årsresultat.

När tillståndet för resultatstyrningen bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och produktiviteten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, har resultatstyrningen på förvaltningsområdet förverkligats i fråga om lönsamheten hos endast en bokföringsenhet. När motsvarande bedömning görs med avseende på lönsamhetsmål och riktiga och tillräckliga uppgifter om den, förverkligas resultatstyrningen hos tre bokföringsenheter. Läget har inte förändrats jämfört med tidigare år.

På undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde konstaterades hos två bokföringsenheter sådana brister i den interna kontrollen som föranleder åtgärder för revisionsobjektet. Orsakerna var brister i resultatredovisningen och ordnandet av löneberäkningen.

På förvaltningsområdet fanns sju bokföringsenheter

Tillräckliga mål hade uppställts för en bokföringsenhet

Sex bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

Revisionsverket konstaterade att den interna kontrollen bör utvecklas hos två bokföringsenheter

Observationer vid effektivitetsrevisioner

Fastighetstillgångarna utgör cirka två tredjedelar av nationaltillgångarna och klustret ungefär en fjärdedel av bruttonationalprodukten. Utifrån en revision som riktats till forskning och utveckling i fastighets- och byggklustret har klustret, bland de olika industribranscherna, satsat minst på FoUI-verksamhet. Dessutom har produktivitet utvecklingen för klustret, bland alla industribranscher, varit svagast. Staten bör hitta metoder för att öka forskningsinsatser som av hävd varit små.

Fastighets- och byggklustret är en omfattande helhet som är svår att hantera. Trots att klustrets forskning och utveckling styrs genom flera olika metoder, finns det brister i hanteringen av helheten. Klustrets forskning, utveckling och innovation behöver en övergripande verksamhetspolicy. Genom FoUI är det möjligt att minska motstridigheter som uppstår när verksamheten styrs från flera håll.

I en revision av styrningssystemet på undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde framkom det att ministeriets processer för strategisk planering i stort sett fungerar väl och är interaktiva. I lagberedningen tar man fasta på och kombinerar kompetensen hos jurister och experter på andra områden, bland annat pedagoger. Däremot finns det problem med att sprida information mellan avdelningarna. På sistone har ministeriet dock försökt arbeta fram strukturer för befattningsledning över avdelningsgränserna. Dessutom behöver målen för effekterna på samhället skärpas ytterligare. De mål som ministeriet har fastställt för effekterna på samhället beskriver inte till alla delar de effekter som ska uppnås genom utbildning, vetenskap, kultur, idrott och ungdomsarbete utan snarare de prestationer som de olika sektorerna ska generera.

Forskningsinsatserna i fastighets- och byggklustret är små

7.9 Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2015 fanns det på jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde fyra bokföringsenheter utöver ministeriet. Dessa var Landsbygdsverket, Lantmäteriverket, Livsmedelssäkerhetsverket och Naturresursinstitutet. Vid ingången av 2015 sammanslogs Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi, Skogsforskningsinstitutet, Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet och Jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral till Naturresursinstitutet.

Enligt revisionsberättelserna har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits på alla bokföringsenheter inom förvaltningsområdet.

Vid revisionerna har de av ministeriet godkända målsättningarna för lönsamheten ansetts vara tillräckliga med undantag för ministeriet hos de övriga bokföringsenheterna och målsättningarna för produktiviteten hos två bokföringsenheter.

Uppgifterna om lönsamheten och produktiviteten betraktades som riktiga och tillräckliga förutom hos ministeriet också hos alla bokföringsenheter på förvaltningsområdet. Antalet bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet var tre och de uppgifter som samtliga lämnade om den avgiftsbelagda verksamheten ansågs vara riktiga och tillräckliga.

När tillståndet för resultatstyrningen bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och produktiviteten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, har resultatstyrningen på förvaltningsområdet förverkligats i fråga om lönsamheten hos två bokföringsenheter. När motsvarande bedömning görs endast med avseende på lönsamhetsmål och riktiga och tillräckliga uppgifter om dem, förverkligas resultatstyrningen med undantag för ministeriet hos samtliga bokföringsenheter.

På jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde konstaterades hos en bokföringsenhet sådana brister i den interna kontrollen, med anledning av vilka revisionsobjektet har skäl att vidta åtgärder. Orsakerna var brister i ordnandet av fullmaktsuppföljningen.

På förvaltningsområdet fanns fem bokföringsenheter

Tillräckliga mål för lönsamheten hade uppställts för fyra bokföringsenheter

Samtliga bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

Observationer vid effektivitetsrevisioner

Vid uppföljningen av revisionen av stöden till jordbruket (4/2013) framkom det att systemet för jordbruksstöd var fortsatt dyra och tungrodda. Jordbrukspolitikens målsättningar, som ska bevara produktionen mellan olika produktionsinriktningar och regioner oförändrad, leder till ett komplicerat och tungroddt stödsystem. Utifrån uppföljningen kommer det inte ens under programperioden 2014–2020 att ske någon större förändring i detta.

7.10 Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2015 fanns det på kommunikationsministeriets förvaltningsområde fyra bokföringsenheter utöver ministeriet. Dessa var Kommunikationsverket, Meteorologiska institutet, Trafiksäkerhetsverket och Trafikverket.

På förvaltningsområdet ledde anmärkningar i revisionsberättelsen till ett negativt ställningstagande till lagenligheten hos en bokföringsenhet. Det negativa ställningstagande som ingick i Trafikverkets revisionsberättelse gällde ordnandet av fullmaktsuppföljningen.

Det meddelandeåläggande som ingick i Trafikverkets revisionsberättelse gällde åtgärder som förutsätts av bristerna i den interna kontrollen.

Vid revisionerna ansågs lönsamhetsmålen vara tillräckliga endast hos Trafiksäkerhetsverket och Kommunikationsverket. Produktivetsmålen ansågs vara tillräckliga förutom hos ministeriet också hos alla bokföringsenheter på förvaltningsområdet.

De lämnade uppgifterna om lönsamhet och produktivitet betraktades som riktiga och tillräckliga hos ministeriet och samtliga bokföringsenheter. Uppgifterna om den avgiftsbelagda verksamheten betraktades som riktiga och tillräckliga hos tre bokföringsenheter på förvaltningsområdet vilka bedrev avgiftsbelagd verksamhet. Fyra bokföringsenheter bedrev avgiftsbelagd verksamhet.

När tillståndet för resultatstyrningen bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och produktiviteten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, ansågs att Trafikverket och Kommunikationsverket hade styrts med tillräckliga målsättningar och hade rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter. Med avseende på produktiviteten fungerar resultatstyrningen bedömd på detta sätt enligt revisionen emellertid hos alla bokföringsenheter på förvaltningsområdet.

På kommunikationsministeriets förvaltningsområde konstaterades i samband med revisionerna av ministeriet och Trafikverket sådana brister i den interna kontrollen, med anledning av vilka revisionsobjektet har skäl att vidta åtgärder. Orsakerna var brister i bokföringsrutinerna och tillsynen över användningen av statsbidrag.

På förvaltningsområdet fanns fem bokföringsenheter

Ett negativt ställningstagande till lagenligheten utfärdades till en bokföringsenhet

Tillräckliga mål hade uppställts för två bokföringsenheter

Fyra bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

Den interna kontrollen bör utvecklas hos två bokföringsenheter

Observationer vid effektivitetsrevisioner

I en revision av stöden för byggande av bredband bedömde revisionsverket att målet för antalet supersnabba bredbandsabonnemang kan uppnås till cirka 70 procent tack vare det fortsatta stödprogrammet. Det finns stora regionala skillnader i byggandet av bredband. Bredbandsprojekten kom i gång bäst i kommuner där det statliga stödet täckte den relativt sett största delen av projektutgifterna. Sett per landskap lyckades projekten bäst i Norra Karelen, Kymmenedalen, Lappland och Norra Österbotten. Priset på abonnentanslutningar som hade skaffats före juni 2015, inklusive deras driftkostnader, anses vara rimliga i genomsnitt, men spridningen är stor.

Projektet Bredband för alla genomfördes i betydligt annorlunda förhållanden än förväntat. Projektet genomfördes av mer än 20 företag i stället för några stora teleföretag. För vissa kommuner har beslutet om att delta i projektet inneburit en stor ekonomisk risktagning. Revisionsverket rekommenderar att Kommunikationsministeriet följer upp om Bredband för alla-projekten har medfört orimliga ekonomiska förluster och ansvar för parter som ursprungligen inte borde ha drabbats av sådana förluster och ansvar. Förluster kan uppstå för de kommuner som har deltagit i projektet, de företag som har genomfört projekten och för abonnenterna av bredbandsabonnemang i de olika skedena av projektet och senare.

I två effektivitetsrevisioner av trafikförvaltningen utreddes det hur bedömningen och hanteringen av de ekonomiska konsekvenserna av trafikförvaltningens näringslivsfrämjande åtgärder skulle kunna utvecklas. Revisionerna riktades till beredningen av den år 2013 utfärdade ändringen av en förordning som gäller de största tillåtna dimensionerna och vikterna i den tunga trafiken samt till hanteringen av lönsamheten i stora och medelstora statliga trafikledsprojekt. Både ändringen av förordningen och trafikledsprojekten påverkar näringslivets ekonomiska verksamhetsbetingelser betydligt.

Kommunikationsministeriet beredde ändringen på ett sakkunnigt sätt. Resultaten av konsekvensbedömningarna och lönsamhetskalkylerna var användbara som stöd för beslutsfattandet. Faktamaterialets omfattning och klarhet borde däremot ha varit bättre. Kommunikationsministeriet bör säkerställa jämförbarheten och omfattningen av utgångsdata i bedömningar som används som underlag vid lagberedningen. Dessutom behöver ministeriet i efterhand följa upp eller utvärdera lagberedningen och de därtill hörande konsekvensbedömningarna.

Det finns stora regionala skillnader i genomförandet av bredbandsprojekt

Trafikförvaltningen har goda bedömningsanvisningar som hjälper till att göra en beskrivning av den samhällsekonomiska lönsamheten i trafikledsprojekt. Långtifrån alla trafikledsprojekt har däremot bedömts enligt anvisningarna. Alla statliga trafikledsprojekt som anges i budgeterna bör bedömas enligt anvisningarna om trafikledsprojekt. Projektbedömningar som görs i anslutning till planering av trafikledsprojekt bör följas upp i större omfattning än nu. Detta kan förbättra bilden av tillförlitliga projektbedömningar och minska i sista hand risken för att staten gör onödiga investeringar.

I uppföljningen av en resultatrevision som riktats till trafiksäkerheten (6/2013) framkom det att utvecklingen av den övergripande planeringen av trafiksäkerheten har framskridit, men att resultatet än så länge varit obetydligt. I fråga om faktaunderlaget för trafiksäkerheten kan det konstateras att framstegen i utvecklingen av statistiken är konkreta, trots att utvecklingsarbetet bör förbättras ännu. Efter revisionen har man kartlagt möjligheterna att förbättra Finlands placering i en jämförelse av trafiksäkerhetsläget i europeiska länder. Kartläggningen och införandet av möjliga nya kostnadseffektiva metoder pågår fortfarande, likaså utredningen om en eventuell ändring av arbetsfördelningen och organisationen för trafikfostran, upplysning och utbildning. Nu är uppföljningen av polisens trafikövervakning noggrannare och mer diversifierad än vid revisionstidpunkten.

Anvisningarna om trafikledsprojekt är i ordning, men de tillämpas inte på alla projekt

Observationer vid laglighetsgranskningar

I en laglighetsgranskning utredde och utvärderade revisionsverket ändamålsenligheten och tillräckligheten i kommunikationsministeriets och Finavia Abp:s åtgärder vid utredningen av derivatansvar. I en tidigare resultatrevision (15/2013) hade revisionsverket fäst uppmärksamhet vid behovet av en ansvarsutredning. I laglighetsgranskningen fäste revisionsverket särskild uppmärksamhet vid att ansvarsförhållandena mellan den statliga ägaren och bolaget var oklara.

7.11 Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2015 fanns det på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde sju bokföringsenheter utöver ministeriet. Dessa var Energimyndigheten, Geologiska forskningscentralen, Innovationsfinansieringsverket Tekes, Konkurrens- och konsumentverket, Patent- och registerstyrelsen, Säkerhets- och kemikalieverket och Utvecklings- och förvaltningscentret för Närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Anmärkningar i revisionsberättelserna ledde till ett negativt ställningstagande till lagenligheten i tre revisionsberättelser. Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i ministeriets revisionsberättelse gällde finansiering av utgifter med betalda förskottsbetalningar i strid med budgeten, förlängning av fullmaktens användningstid i strid med budgeten samt ordnande av resultatredovisningen. Även dessa ledde till ett meddelandeåläggande gentemot revisionsverket.

Utvecklings- och förvaltningscentret för Närings-, trafik- och miljöcentralerna är en bokföringsenhet som omfattar sammanlagt 15 NTM-centraler. De negativa ställningstaganden till lagenligheten som ingick i centrets och Energimyndighetens revisionsberättelser gällde hänförande av utgifter till finansåret och förlängning av anslags användningstid i strid med lagen om statsbudgeten.

Vid revisionerna ansågs de av ministeriet uppställda målen för lönsamheten vara tillräckliga hos två och i fråga om produktiviteten hos tre bokföringsenheter. De lämnade uppgifterna om lönsamhet och produktivitet betraktades som riktiga och tillräckliga hos alla bokföringsenheter med undantag för ministeriet. De uppgifter som presenterats om den avgiftsbelagda verksamheten och dess lönsamhet betraktades som riktiga och tillräckliga hos alla bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet.

När tillståndet för resultatstyrningen bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och produktiviteten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, fanns det enligt revisionerna två bokföringsenheter som hade styrts med tillräckliga lönsamhetsmål och som hade rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter. Motsvarande siffra med avseende på lönsamheten var två och i fråga om produktiviteten tre bokföringsenheter.

På förvaltningsområdet fanns åtta bokföringsenheter

Ett negativt ställningstagande till lagenligheten utfärdades till tre bokföringsenheter

Tillräckliga mål hade uppställts för två bokföringsenheter

Sex bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

I samband med revisionen av två bokföringsenheter konstaterades sådana brister i den interna kontrollen som föranleder åtgärder för revisionsobjektet. Bristerna gällde förfaranden som stred mot budgeten samt ordnande av resultatredovisningen.

Observationer vid effektivitetsrevisioner

Utifrån en revision av statens kapitalinvesteringsverksamhet står staten och den offentliga sektorn för en stor andel av kapitalinvesteringarna i Finland. Revisionsverket granskade om styrningen och resultatuppföljningen av statens kapitalinvesteringsverksamhet bidrar till att verksamhetens mål uppnås. Revisionen riktades till arbets- och näringsministeriet och de bolag inom ministeriets förvaltningsområde som har kapitalinvesteringsverksamhet, nämligen Finlands Industriinvestering Ab, Finnvera Abp och Tekes Venture Capital Ab.

Arbets- och näringsministeriet har i sin styrning av Finlands Industriinvestering beaktat rekommendationerna från utvärderingen och på så sätt strävat efter att stärka effekterna av bolagets verksamhet. I fråga om Industriinvestering har bolagets verksamhet betydande konsekvenser enligt utvärderingen. Resultatets användbarhet lider dock av en allmän svårighet i en konsekvensbedömning, nämligen att de använda metoderna inte kan etablera ett samband mellan bolagets verksamhet och de påstådda konsekvenserna.

Vid revisionen framkom det att över hälften av Finlands Industriinvesterings portfölj företag är utländska, trots att bolaget ska främja speciellt SME-företagsverksamhet i Finland. Enligt lagen om Finlands Industriinvestering kan bolaget göra investeringar i utländska fonder och målföretag förutsatt att deras verksamhet främjar den ekonomiska utvecklingen i Finland. Varken lagen eller statsrådets gällande förordning innehåller bestämmelser om vad som avses med utländska fonder, trots att det är fråga om en grundläggande omständighet för verkställande av lagen.

På basis av revisionen skulle det för att motivera kapitaltillskott behövas en övergripande utredning av företagets behov av finansiering, kapitalmarknadens funktion samt de specifika brister som eventuellt uppdagats på marknaden.

7.12 Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2015 fanns det på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde fyra bokföringsenheter utöver ministeriet. Dessa var Institutet för hälsa och välfärd, Strålsäkerhetscentralen, Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården.

Enligt revisionsberättelserna har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits.

Enligt revisionerna hade social- och hälsovårdsministeriet inte uppställt tillräckliga lönsamhets- och produktivetsmål för bokföringsenheterna på sitt förvaltningsområde.

De i bokslutet lämnade uppgifterna om lönsamhet, produktivitet och den avgiftsbelagda verksamheten betraktades som riktiga och tillräckliga hos samtliga bokföringsenheter.

Observationer vid effektivitetsrevisioner

En revision som riktats till utvecklingen av arbetsfördelningen inom social- och hälsovården utgick från antagandet att arbetsfördelningen måste utvecklas för att personalstyrkan inom social- och hälsovården ska räcka till när befolkningen åldras. Syftet med utvecklingen av arbetsfördelningen har också varit att förbättra effektiviteten och lönsamheten i social- och hälsovårdstjänsterna. Utifrån revisionen är detta arbete dock fortfarande i startskedet. Det förefaller orealistiskt att uppnå de sparmål som har fastställts i det strukturpolitiska programmet för Jyrki Katainens regering. Utifrån revisionen försvåras styrningen på riksnivå av att kommunerna har kommit olika långt i utvecklingen av arbetsfördelningen. Med undantag för enstaka åtgärder har social- och hälsovårdsministeriet haft en mycket passiv roll i utvecklingen av arbetsfördelningen.

I uppföljningen av en revision som riktats till social- och hälsovårdsministeriets lagberedning (12/2012) framkom det att vikten av lagberedningen har kunnat ökas genom att fler berednings- och chefsresurser har avsatts för lagberedningen. Planeringen av och tidsschemana för lagberedningen har kunnat utvecklas genom en ny typ av verksamhetsplanering och beredning av lagreformer som större helheter.

På förvaltningsområdet fanns fem bokföringsenheter

Samtliga bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

I det strukturpolitiska programmet var de sparmål som gäller personalen inom social- och hälsovården orealistiska

Vid uppföljningen av en revision som riktats till rehabilitering som förlängare av arbetskarriärerna (2/2013) konstaterades det att rehabiliteringssystemet fortfarande är komplicerat för dem som behöver tjänsterna och finansieringen har fördelats på flera olika organisationer. Utifrån uppföljningen har uppföljningen av rehabiliteringens resultat och effekter förbättrats något. Den riksomfattande styrningen och koordineringen av rehabiliteringen kommer att omorganiseras när reformen av ordnandet och finansieringen av social- och hälsovården och totalreformen av rehabiliteringssystemet har slutförts.

Uppföljningen av resultat och effekter av rehabiliteringsverksamheten är bättre än tidigare

7.13 Miljöministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2015 fanns det på miljöministeriets förvaltningsområde tre bokföringsenheter, som var ministeriet, Finlands miljöcentral och Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet.

Anmärkningar i revisionsberättelserna ledde till ett negativt ställningstagande till lagenligheten hos en bokföringsenhet. Orsaken till det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i ministeriets revisionsberättelse var användningsändamål för anslag i strid med budgeten.

Ministeriet har inte uppställt tillräckliga resultatmål för lönsamheten för bokföringsenheterna på sitt förvaltningsområde. Produktivitetmålen ansågs vara tillräckliga för Finlands miljöcentrals del. De uppgifter som ministeriet och bokföringsenheterna på förvaltningsområdet lämnade om lönsamheten och produktiviteten betraktades vid revisionerna som riktiga och tillräckliga. Endast Finlands miljöcentral hade att lämna uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten, och dessa uppgifter betraktades som riktiga och tillräckliga.

På miljöministeriets förvaltningsområde konstaterades i samband med revisionerna av ministeriet och Finlands miljöcentral sådana brister i den interna kontrollen som föranleder åtgärder. Bristerna gällde noteringsrutinerna och den interna kontrollen av statsbidragen.

På förvaltningsområdet fanns tre bokföringsenheter

Ett negativt ställningstagande till lagenligheten utfärdades till en bokföringsenhet

Samtliga bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

Den interna kontrollen bör utvecklas hos två bokföringsenheter

Observationer vid effektivitetsrevisioner

Hälsokonsekvenser av mikropartiklar i utomhusluften är den mest skadliga miljöexponeringen. Enligt en bedömning från Europeiska miljöbyrån orsakar mikropartiklar i Finland förtida död hos cirka 2 050 finländare.

Utifrån en revision som riktats till hänsynstagande till hälso- och kostnadskonsekvenserna av mikropartiklar under beredningen av strategier, har hänsyn nästan inte alls tagits till hälso- och kostnadskonsekvenserna av mikropartiklar när klimat-, energi-, naturresurs-, trafik- och hälsostrategierna har beretts och uppdaterats. De flesta granskade strategier saknade förhandsbedömning av hälsokonsekvenserna eller förhandsbedömningen var synnerligen allmän. Ofta presenterades endast de möjliga fördelarna med strategin. Under beredningen av strategier bör man jämföra olika strategiska alternativ, deras konsekvenser och uppgifterna om nytta och kostnader för att kunna välja den lämpligaste lösningen.

Miljöministeriet har tagit fram stödmaterial till myndigheterna för bedömning av miljökonsekvenserna av planer och program. Syftet med materialet är att hjälpa till att göra konsekvensbedömningar i praktiken. Ministeriernas kompetens inom förhandsbedömning av miljö- och hälsokonsekvenser bör utvecklas på ett systematiskt sätt under ledning av miljöministeriet.

*Målet är att skapa
förutsättningar för
en hållbar förnyelse
av den offentliga
ekonomin och
förvaltningen*



8 Revisionsverkets verksamhet och verkningar

Statens revisionsverk (SRV) är den i 90 § i grundlagen föreskrivna högsta externa revisorn av statsfinanserna i Finland. Revisionsverket är oavhängigt och finns i anknytning till riksdagen. Verket reviderar skötseln av statsfinanserna och övervakar finanspolitiken och parti- och valfinansieringen. Revisionsverkets målsättning är att säkerställa att principerna för rättsstaten, demokrati och hållbar ekonomi förverkligas. Revisionsverkets verksamhet inklusive resultat, ställningstaganden och rekommendationer ger mervärde för det finländska samhället och inverkar på skötseln av den finländska offentliga ekonomin. Verkets revisionslag är granskning av finanspolitiken, redovisningsrevision, laglighetsgranskning och effektivitetsrevision.

Revisionsverket säkerställer att principerna för rättsstaten, demokrati och hållbar ekonomi förverkligas

8.1 Revisionsverket anses vara sakkunnigt och pålitligt

Revisionsverkets strategiska resultatmål under berättelseåret var att främja en resultatrik och god skötsel av statens finanser. I strategin SRV2020 fastställs att revisionsverket ska skapa och främja förutsättningar för en hållbar förnyelse av den offentliga ekonomin och förvaltningen.

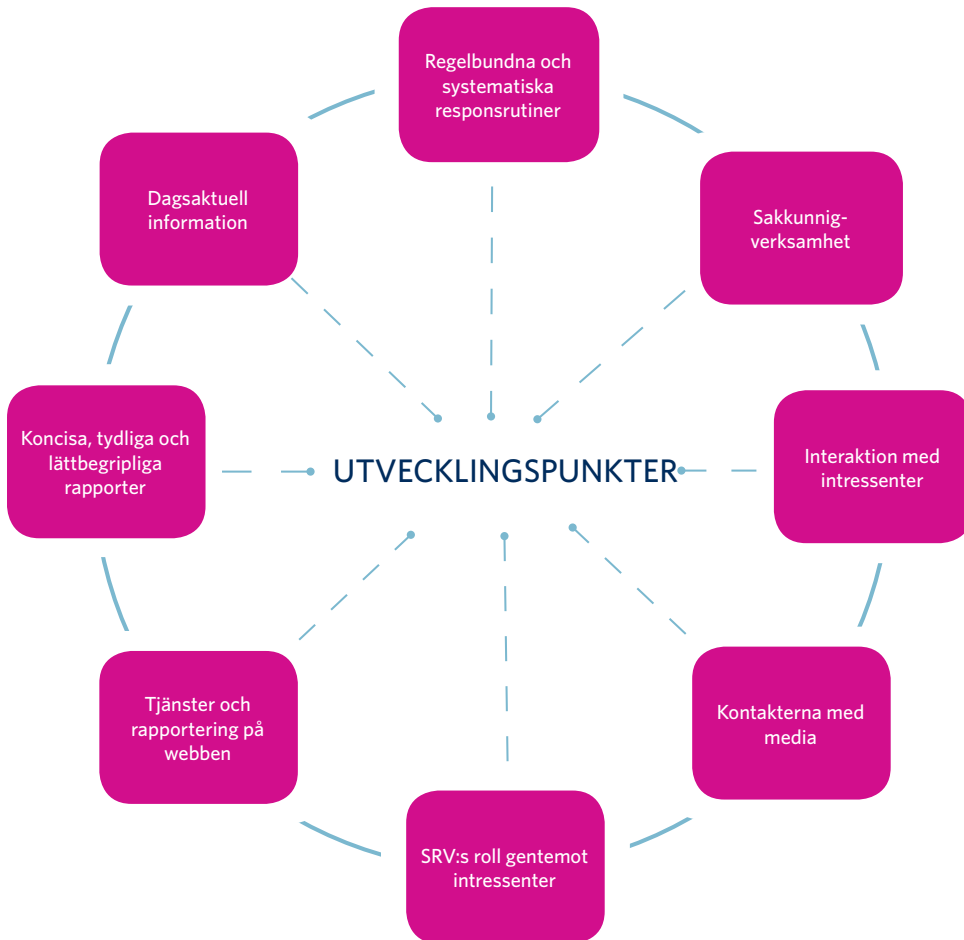
Målet är att stöda en hållbar förnyelse av den offentliga ekonomin och förvaltningen

Revisionsverket strävar efter att uppnå sina målsättningar genom den information som verket alstrar och den växelverkan och offentliga diskussion som bygger på informationen. I intressentenkäten som gjordes 2015 fick SRV goda omdömen om verksamheten och effekterna. Revisionsverkets arbete är rätt så väl känt; den bästa kännedomen fanns inom statsförvaltningen och i riksdagen. Mängden information från revisions- och tillsynsberättelserna och om deras resultat anses vara tillräcklig.

I riksdagen och statsförvaltningen inhämtar man informationen om revisionsresultaten huvudsakligen direkt ur SRV:s rapporter. De övriga intressenterna får informationen främst via medierna. SRV:s arbete används också mest mångsidigt inom statsförvaltningen. Enligt intressenterna har revisionsverket lyckats med revisions- och tillsynsrapporteringen: Verkets rapporter får goda betyg för sakkunskap, tillförlitlighet, objektivitet och nytta.

SRV:s arbete används mångsidigast inom statsförvaltningen

På basis av intressentenkäten gör SRV sina responsrutiner mer regelbundna och systematiska. Dessutom utvecklar revisionsverket interaktionen vid revisionerna, slutledningarnas genomförbarhet och revisionsresultatens relevans.



Figur 12: Utvecklingspunkter enligt intressentenkäten

8.2 Revisionsverket har flera sätt att påverka

Revisionsverkets verksamhet har en betydande inverkan på att skötseln av statsfinanserna är hållbar. Revisionerna och övervakningsarbetet har inriktats på de risker som är väsentliga för den offentliga ekonomin och statsfinanserna i Finland. Riskerna har identifierats i en riskanalys av stats- och nationalekonomin.

Med den av revisionsverket utförda externa revisionen av staten säkerställs att uppgifterna i statens och dess bokföringsenheters bokslut är tillförlitliga samt att budgeten och den centrala lagstiftningen om den iakttas och den interna kontrollen fungerar. Detta skapar det grundläggande förtroendet för skötseln av finska statens finanser. Vid revisionerna har det hållits före en intern kontroll som i sin tur skapar förutsättningar för god förvaltning. Tillförlitligheten för i ekonomiska basfakta ger underlag för en resultatrik beredning av finanspolitiken samt för styrningen och ledningen av statens verksamhet och ekonomi.

Med en laglighetsgranskning som är separat från redovisningsrevisionen stöds lagenligheten för skötseln av statsfinanserna samt förverkligandet av principerna för god förvaltning i skötseln av finanserna.

Granskningen av finanspolitiken hänför sig till tillförlitligheten för det finanspolitiska beslutsfattandets faktaunderlag, de finanspolitiska hanteringsverktygens funktionsduglighet samt verkningarna. Vid granskningen av finanspolitiken utvärderas det om den bild som har getts av statens ekonomiska ställning samt hållbarheten i den offentliga ekonomin är riktig och tillräcklig.

Effektivitetsrevisioner resulterar i data och utvecklingsrekommendationer om verkställandet av strukturförändringarna och lagstiftningens kvalitet samt rekommendationer om åtgärder för en hållbar förnyelse av den offentliga förvaltningen. Revisionsverket följer systematiskt upp hur de vid effektivitetsrevisionerna framförda ställningstagandena har förverkligats samt utvärderar ställningstagandenas effekter. Utifrån medieuppföljningen har SRV:s rykte som sakkunnigorganisation blivit starkare. Revisionsobjektens reaktioner i medier har främst varit sakliga och konstruktiva och objekten har förhållit sig positiva till revisionsverkets ställningstaganden och rekommendationer. Utifrån uppföljningarna av effektivitetsrevisionerna förverkligas rekommendationerna och åtgärderna i internationell jämförelse i relativt hög grad. Ungefär 30 procent av de rekommendationer som utvärderats har förverkligats helt eller så gott som helt.

Revisionerna har inriktats på de risker som identifierats i en riskanalys och som är väsentliga för den offentliga ekonomin och statsfinanserna i Finland

SRV:s rykte som sakkunnigorganisation har förstärkts

Övervakningen av finanspolitiken säkerställer innehållet i beräkningen av det strukturella underskottet och klargör transparensen i kalkylerna. Den främjar den långsiktiga hållbarheten i ekonomin. Omständigheter som är viktiga med tanke på förutsättningarna för ekonomisk tillväxt samt risker för långsiktigare ekonomisk tillväxt har lyfts fram vid övervakningen av finanspolitiken. Syftet med övervakningen av finanspolitiken har varit att påverka efterlevnaden av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt vid skötseln av de offentliga finanserna i Finland.

Tillsynen över val- och partifinansieringen har i betydande utsträckning bidragit till öppenheten och transparensen i val- och partifinansieringen. Därmed ligger statens revisionsverks inflytelse som helhet på en mycket god nivå.

De hållbara utvecklingsmålen (SDG) har hört till de viktigaste temana i det internationella samarbetet mellan överordnade revisionsorganisationer. De 17 mål som FN:s generalförsamling för FN:s medlemsländer antog i september 2015 är bindande för alla länder. Målen gäller olika politiksektorer, allt från människans och miljöns välmående till hållbar ekonomi och god förvaltning. Revisionsverket har i egenskap av andra ordförande för den europeiska riksrevisionsorganisationen EUROSAI aktivt med stöd av FN främjat riksrevisionernas deltagande i uppföljningen av det nationella verkställandet av målen. Verket har också varit med i EUROSAI:s strategiarbete.

Revisionsverket samordnar EUROSAI:s regionala förberedelser för den internationella takorganisationen för överordnade revisionsorganisationer INTOSAI:s kongress som behandlar temat för hållbar utveckling. De överordnade revisionsorganisationerna har en viktig uppgift med att utvärdera det nationella genomförandet av de hållbara utvecklingsmålen. De kan granska de nationella förutsättningarna att genomföra de hållbara utvecklingsmålen och göra granskningar inom de olika ämnesområdena för hållbar utveckling. Det hållbara utvecklingsmålet 16 tangerar revisionsverkets verksamhetsområde, eftersom målet omfattar etablering av effektiva, redovisningsskyldiga och transparenta institutioner. Revisionsverket bidrar till att genomföra målet 16 genom att ge rekommendationer för att främja god förvaltning och ekonomi inom den offentliga sektorn och genom att i sitt revisionsarbete föregå med gott exempel på en effektiv och transparent verksamhet.

De högsta revisionsorganen utvärderar det nationella genomförandet av de hållbara utvecklingsmålen

Revisionsverket har främjat transparens, ansvarsfullhet och öppenhet i samordningen av Europeiska unionens ekonomiska politik. Kontaktkommittén för de högre revisionsorganen inom Europeiska unionen har publicerat ett uttalande om banktillsynsmekanismen. Kontaktkommittén fäster uppmärksamhet vid att riksrevisionernas rättigheter att revidera banktillsynen inom EU är oenhetliga. Kommittén uppmanar till att stärka Europeiska revisionsrättens mandat och utöka de nationella revisionsorganens mandat så att de ska omfatta revisioner av centralbankerna och de finansiella tillsynsmyndigheterna. Revisionsverket har fortsättningsvis följt upp banktillsynen och poängterat att verket inte har rätt att granska Finansinspektionen som finns i anknytning till Finlands Bank. Genom samarbetet mellan riksrevisionerna i Europeiska unionen har även parallella granskningar av riskerna i en hållbar offentlig ekonomi och EU:s strukturfonders verkningar inletts. Finland är ordförande i nätverket för granskning av finanspolitiken som består av de europeiska riksrevisionerna och revisionsrätterna.

Kontaktkommittén uppmanar till att överväga att stärka Europeiska revisionsrättens mandat och utöka de nationella revisionsorganens mandat

8.3 Revisionsverket gör regelbundna utvärderingar av hur verkets resultatmål har uppfyllts

Från och med den 1 oktober 2015 var Tytti Yli-Viikari tf. generaldirektör och i november utsåg riksdagens plenum henne till generaldirektör. Den 1 januari 2016 påbörjade Tytti Yli-Viikari sin sexårsperiod som revisionsverkets generaldirektör.

Förändringar och nya krav i omvärlden beaktas i revisionsverkets interna ledning och utveckling av verksamhetsmodellen.

Vi bygger vår verksamhet på att vara en framgångsrik revisor och övervakare av statsfinanserna som bidrar till en hållbar reform av den offentliga ekonomin och förvaltningen.

Vi tar fram aktuell revisions- och tillsynsinformation som är relevant för beslutsfattarnas utveckling av verksamheten.

Vi förutser förändringar i omvärlden, reagerar på dem i vår planering och rapportering och motiverar våra fokusområden på ett transparent sätt.

Figur 13: Riktlinjer för ledningen av Statens revisionsverk

För att utvärderingen av externa, kvalitativa mål ska kunna vara i balans, har utvärderingen av revisionsverkets enheter och intressentenkäten använts som mätare vid utvärderingen av hur revisionsverkets resultatmål för 2015 har uppfyllts. Revisionsverkets resultatmål har skrivits in i verkets revisionsplan 2016–2020. I fråga om de strategiska effektmålen har våra externa resultatmål uppfyllts på följande sätt:



Figur 14: Uppföljning av resultatmål

MÅL 1

Målet har uppfyllts väl och vi har stor betydelse genom att ta fram aktuell information och relevanta revisions- och tillsynsuppgifter till beslutsfattare för utveckling av verksamheten. Redovisningsrevisionerna och laglighetsgranskningarna ger information om lagligheten i skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. Härvid tjänar speciellt redovisningsrevisionen till att säkerställa att uppgifterna i boksluten – med andra ord bokföringsenheternas bokslutskalkyler och verksamhetsberättelser samt statsbokslutet – är riktiga och tillräckliga. År 2015 riktades effektivitetsrevisionerna på de områden som identifierats i riskanalysen av stats- och nationalekonomin. De rekommendationer som lagts fram i revisionsberättelserna hade iakttagits väl, så att 30 procent av dem hade förverkligats helt eller så gott som helt.

MÅL 2

Av de revisioner som verket utför är redovisningsrevision viktigast för det aktuella området som bedömer att vår verksamhet har haft stort betydelse för måluppfyllelsen. Redovisningsrevisionerna och laglighetsgranskningarna säkerställer lagligheten i skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. Säkerställandet av att bokslutsuppgifterna är riktiga och tillräckliga utgör ett element i statsfinansernas lagenlighet.

Enligt intressentenkäten har ungefär hälften av svarspersonerna inom statsförvaltningen användning av revisionsberättelserna i sitt arbete. Motsvarande andel för laglighetsgranskningsberättelserna är 36 procent. Informationen från revisionsrapporterna upplevs i allmänhet vara tillräcklig. Över hälften av svarspersonerna anser att slutledningarna är genomförbara. Utifrån utvärderingen av enheten för effektivitetsrevision och granskning av finanspolitiken har målet uppnåtts rätt så bra. Effektivitetsrevisionerna och granskningarna av finanspolitiken har emellertid i grund och botten en indirekt effekt. Deras frågeställningar gäller i allmänhet inte laglighetsfrågor och iakttagande av budgeten.

MÅL 3

Målet har uppfyllts väl och vår verksamhet har haft stor betydelse. Effektivitetsrevisionerna har oftast en indirekt effekt genom att revisionsresultaten skapar förutsättningar för en hållbar reform av förvaltningen, trots att det inte är möjligt att fastställa att de direkt skulle leda till en hållbarare statsekonomi. Revisionerna har ändå riktats in på helheter som är relevanta för måluppfyllelsen.

Genom redovisningsrevisionerna och laglighetsgranskningarna säkerställer Statens revisionsverk lagligheten i skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. Härvid tjänar speciellt redovisningsrevisionen till att säkerställa att uppgifterna i boksluten – med andra ord bokföringsenheternas bokslutskalkyler och verksamhetsberättelser samt statsbokslutet – är riktiga och tillräckliga.

Redovisningsrevision och laglighetsgranskning riktas in utifrån riskanalysen av stats- och nationalekonomin och enligt revisionsplanen som Statens revisionsverk har fastställt. Revisionsplanen och enhetens kompletterande plan till revisionsplanen anger de viktigaste fokusområdena och revisionstemana. Dessa ska vara relevanta för statsbokslutet och riskerna ska bedömas för både hela budgetekonomin och de enskilda bokföringsenheterna.

MÅL 4

Målet har uppfyllts väl. Enligt intressentenkäten upplever intressenterna att informationen om revisions- och tillsynsprocessen sköts bra och samarbetet med revisorerna är smidigt, professionellt och uppskattande. Mer information behövs främst om metoderna och kriterierna för revisionerna. Inom statsförvaltningen önskar man också att revisionsverket skulle hålla mer kontakt med revisionsobjekten. Därför kommer vi att följa upp och utvärdera interaktionen vid revisionerna genom att göra våra resonsrutiner mer regelbundna och systematiska.

Bilaga 1:

Revisionsrapportering
september 2015-augusti 2016

Berättelser till riksdagen

B 21/2014 rd	Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över valfinansieringen vid Europaparlamentsvalet 2014
B 4/2015 rd	Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över partifinansieringen 2014
B 15/2015 rd	Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och regeringens årsberättelse för år 2014
B 17/2015 rd	Rapport om övervakningen av finanspolitiken
B 18/2015 rd	Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till riksdagen 2015
B 19/2015 rd	Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över valfinansieringen vid riksdagsvalet 2015

Redovisningsrevisionsberättelser enligt förvaltningsområde

111/53/15 Statsbokslutet

Republikens presidents kansli

51/53/15 Republikens presidents kansli

Statsrådets kansli

52/53/15 Statsrådets kansli

Utrikesministeriets förvaltningsområde

53/53/15 Utrikesministeriet

Justitieministeriets förvaltningsområde

54/53/15	Justitieministeriet
55/53/15	Brottspåföljdsverket

Inrikesministeriets förvaltningsområde

56/53/15	Inrikesministeriet
57/53/15	Förvaltningens datateknikcentral
58/53/15	Nödcentralverket
59/53/15	Migrationsverket
60/53/15	Räddningsinstitutet
61/53/15	Polisstyrelsen
62/53/15	Gränsbevakningsväsendet
112/53/15	Brandskyddsfonden

Försvarsministeriets förvaltningsområde

63/53/15	Försvarsministeriet
64/53/15	Försvarsförvaltningens byggverk
65/53/15	Försvarsmakten

Finansministeriets förvaltningsområde

66/53/15	Finansministeriet
67/53/15	Statens ämbetsverk på Åland
68/53/15	Regionförvaltningsverket i Södra Finland
69/53/15	Verket för finansiell stabilitet
70/53/15	Statistikcentralen
71/53/15	Tullen
72/53/15	Statskontoret
73/53/15	Statens ekonomiska forskningscentral
74/53/15	Statens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning
75/53/15	Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori
76/53/15	Skatteförvaltningen
77/53/15	Befolkningsregistercentralen

Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

78/53/15	Undervisnings- och kulturministeriet
79/53/15	Centret för internationell mobilitet och internationellt samarbete CIMO
80/53/15	Riksarkivet
81/53/15	Museiverket
82/53/15	Utbildningsstyrelsen
83/53/15	Finlands Akademi
84/53/15	Förvaltningsnämnden för Sveaborg

Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

85/53/15	Jord- och skogsbruksministeriet
86/53/15	Livsmedelssäkerhetsverket
87/53/15	Naturresursinstitutet
88/53/15	Lantmäteriverket
89/53/15	Landsbygdsverket

Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

90/53/15	Kommunikationsministeriet
91/53/15	Meteorologiska institutet
92/53/15	Trafikverket
93/53/15	Trafiksäkerhetsverket
94/53/15	Kommunikationsverket
113/53/15	Statens televisions- och radiofond

Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

95/53/15	Arbets- och näringsministeriet
96/53/15	Utvecklings- och förvaltningscentret för Närings-, trafik- och miljöcentralerna och arbets- och näringsbyråerna
97/53/15	Energimyndigheten
98/53/15	Geologiska forskningscentralen
99/53/15	Innovationsfinansieringsverket Tekes
100/53/15	Konkurrens- och konsumentverket
101/53/15	Patent- och registerstyrelsen
102/53/15	Säkerhets- och kemikalieverket

Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

103/53/15	Social- och hälsovårdsministeriet
104/53/15	Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet
105/53/15	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
106/53/15	Strålsäkerhetscentralen
107/53/15	Institutet för hälsa och välfärd

Miljöministeriets förvaltningsområde

108/53/15	Miljöministeriet
109/53/15	Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet
110/53/15	Finlands miljöcentral
114/53/14	Oljeskyddsfonden

Laglighetsgranskningsberättelser

183/52/16	Skatteintäkter
184/52/15	Statens andel av finansieringen av inkomstrelaterad dagpenning
368/62/15	Ansvarsfrågor vid utredning av Finavias derivatansvar (13/2016)

Finanspolitiska granskningsberättelser

19/2015	Statens aggregerade balansräkning
11/2016	Tillförlitlighet i makroprognoser

Finanspolitiska övervakningsberättelser

7/2016	Rapport om granskningen av finanspolitiken våren 2016
--------	---

Effektivitetsrevisionsberättelser och uppföljningsrapporter enligt förvaltningsområde

Statsrådets kansli

20/2015 Forskning och undersökning i fastighets- och byggklustret
2/2016 Beredning och samordning av EU-ärenden i statsrådet

Uppföljningsrapport

1/2014 Verkställandet av uttalandena av riksdagen

Utrikesministeriets förvaltningsområde

Uppföljningsrapporter

8/2012 Humanitärt bistånd
12/2013 Styrningssystemet på utrikesministeriets förvaltningsområde

Inrikesministeriets förvaltningsområde

3/2016 Immigrationsmyndighetens verksamhet och dess utveckling

Uppföljningsrapport

19/2012 Styrningssystemet på inrikesministeriets förvaltningsområde

Försvarsministeriets förvaltningsområde

Uppföljningsrapporter

3/2012 Lokaladministreringen i försvarsförvaltningen
9/2013 Den militära krishanteringens

Finansministeriets förvaltningsområde

5/2016	Offentliga förvaltningens kundrådgivning och telefontjänster
6/2016	Utveckling och produktion av digitala kommunikationstjänster
14/2016	Styrning av förvaltningens säkerhetsnätsverksamhet

Uppföljningsrapporter

184/2009	Styrningen och förvaltningen av fonderna utanför statsbudgeten
5/2012	Sjukfrånvaron och uppföljningen av den i statsförvaltningen
1/2013	Tullen i bekämpningen av den grå ekonomin

Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

4/2016	Undervisnings- och kulturministeriets styrningssystem
--------	---

Uppföljningsrapport

11/2012	De strukturella arrangemangen i utbildningen på andra stadiet
---------	---

Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

Uppföljningsrapport

4/2013	Stöd till jordbruket
--------	----------------------

Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

8/2016	Stöd för byggande av bredband
9/2016	Beredning av ändringen av förordningen om dimensioner och vikter i den tunga trafiken
10/2016	Samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler av trafikledsprojekt

Uppföljningsrapport

6/2013	Trafiksäkerheten
--------	------------------

Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

- | | |
|---------|--|
| 17/2015 | Hänsynstagande till hälso- och kostnadskonsekvenserna av små partiklar under beredningen av strategier |
| 15/2016 | Statens kapitalinvesteringsverksamhet |

Uppföljningsrapport

- | | |
|----------|-----------------------------------|
| 227/2011 | Stöd för energi- och klimatteknik |
|----------|-----------------------------------|

Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

- | | |
|--------|---|
| 1/2016 | Utveckling av arbetsfördelningen inom social- och hälsovården |
|--------|---|

Uppföljningsrapporter

- | | |
|---------|--|
| 12/2012 | Social- och hälsovårdsministeriets lagberedning |
| 2/2013 | Rehabilitering som förlängare av arbetskarriärerna |

Bilaga 2:

Negativa ställningstaganden till
lagenligheten samt meddelande-
ålägganden

NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN VID IAKTTAGANDET AV BUDGETEN OCH BESTÄMMELSERNA OM DEN

Utrikesministeriets förvaltningsområde

Utrikesministeriet

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att återbetalningarna till moment 12.24.99 (Inkomster inom utrikesministeriets förvaltningsområde) (minst 380 000 euro) i strid med budgeten och 3 a § i lagen om statsbudgeten hänförts till moment 24.30.66 (Egentligt utvecklingssamarbete, reservationsanslag 3 år) och inkomsterna till moment 12.24.99 (Inkomster inom utrikesministeriets förvaltningsområde) (115 987 euro) i strid med budgeten hänförts till moment 24.01.01 (Utrikesförvaltningens omkostnader, reservationsanslag 2 år) samt för ordnande av resultatredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten. Utrikesministeriet ska återta det intäktsförda beloppet från motsvarande anslag som överförts till 2016.

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

Utrikesministeriets förvaltningsområde

Utrikesministeriet

Med stöd av 5 § 1 mom. i lagen om statens revisionsverk ska utrikesministeriet meddela revisionsverket före den 19 augusti 2016, vilka åtgärder det har vidtagit med anledning av förfarandena i strid med budgeten och de centrala bestämmelserna om den och bristerna i den interna kontrollen.

NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

Försvarsministeriets förvaltningsområde

Försvarsmakten

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för överskridande av fullmakt i strid med 10 § i lagen om statsbudgeten på moment 27.10.01 (Försvarsmaktens omkostnader, 2,5 miljoner euro), ordnande av fullmaktsuppföljningen på det sätt som förutsätts i 15 § i lagen om statsbudgeten samt uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet, presentationen av årsresultatet och ordnandet av resultatredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

Försvarsministeriets förvaltningsområde

Försvarsmakten

Med stöd av 5 § 1 mom. i lagen om statens revisionsverk ska Försvarsmakten meddela revisionsverket före den 12 augusti 2016, vilka åtgärder den har vidtagit för att ordna fullmaktsuppföljningen på det sätt som förutsätts i 15 § och resultatredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

Finansministeriets förvaltningsområde

Finansministeriet

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att utgifter som hör till 2015 (9 376 309,60 euro) i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten hänförts till utgifter för 2016 på moment 28.60.12 (Kompetensutveckling, reservationsanslag 2 år). Om utgifterna hade inriktats enligt budgeten, hade anslaget överskridits med 1 376 309,60 euro.

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

Finansministeriets förvaltningsområde

NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

*Jord- och skogsbruksministeriets
förvaltningsområde*

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

*Jord- och skogsbruksministeriets
förvaltningsområde*

Landsbygdsverket

Med stöd av 5 § 1 mom. i lagen om statens revisionsverk ska Landsbygdsverket meddela revisionsverket före den 12 augusti 2016, vilka åtgärder det har vidtagit med anledning av bristerna i dokumentationen om användningen av fullmakten.

NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

*Kommunikationsministeriets
förvaltningsområde*

Trafikverket

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för ordnande av fullmaktsuppföljningen på det sätt som förutsätts i 15 § i lagen om statsbudgeten.

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

*Kommunikationsministeriets
förvaltningsområde*

Trafikverket

Med stöd av 5 § 1 mom. i lagen om statens revisionsverk ska Trafikverket meddela revisionsverket före den 12 augusti 2016, vilka åtgärder det har vidtagit med anledning av bristerna i den interna kontrollen.

NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

Arbets- och näringsministeriet

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för följande felaktigheter:

- 1 Utgifter som hänförs till moment 32.20.47 (Räntestöd till Finnvera Abp och ersättning för Finnvera Abp:s förluster, förslagsanslag) har i strid med budgeten och 6 a § i lagen om statsbudgeten finansierats åren 2014–2016 (7,7 miljoner euro) med förskottsbetalningar som utbetalats från anslagen för 1993–1994. Arbets- och näringsministeriet ska vidta åtgärder för återkrav av de återstående förskottsbetalningarna (9,1 miljoner euro) jämte räntor.
- 2 På moment 32.50.64 (EU-medfinansiering och statlig medfinansiering i EU:s strukturfondsprogram under programperioden 2007–2013, förslagsanslag) har under 2015 använts fullmakter som beviljats i budgetar för tidigare år och som i enlighet med bokslutet för 2014 inte kunde förnyas. Med förfarandet har man i strid med 10 § i lagen om statsbudgeten förlängt fullmaktens användningstid.
- 3 Resultatredovisningen har inte ordnats på det sätt som förutsatts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

Arbets- och näringsministeriet

Med stöd av 5 § 1 mom. i lagen om statens revisionsverk ska arbets- och näringsministeriet meddela revisionsverket före den 19 augusti 2016, vilka åtgärder det har vidtagit med anledning av förfarandena i strid med budgeten och de centrala bestämmelserna om den och bristerna i den interna kontrollen.

NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

Utvecklings- och förvaltningscentret för Närings-, trafik- och miljöcentralerna

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att utgifter som hör till 2016 (307 492 euro) i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten hänförts till 2015 på moment 32.01.20 (Civiltjänst, förslagsanslag) och moment 32.70.30 (Statlig ersättning till kommunerna, förslagsanslag). Med förfarandet har i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten förlängts anslaget användningstid.

Energimyndigheten

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att utgifter som hör till finansåret 2016 (73 300 euro) i strid med 33 § i förordningen om statsbudgeten sparats i ett penninginstitut utan Statskontorets tillstånd och i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten hänförts som utgift för 2015 på moment 32.01.21 (Produktivtetsanslag för arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde, reservationsanslag 2 år i budgeten för 2014). Med förfarandet har i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten förlängts anslaget användningstid.

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

Miljöministeriets förvaltningsområde

Miljöministeriet

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att anslagen på moment 35.01.01 (Miljöministeriets omkostnader, reservationsanslag 2 år, 292 000 euro) och moment 35.10.22 (Vissa utgifter för miljövård, reservationsanslag 3 år, i budgetarna för 2013 och 2014, 161 052,50 euro) i strid med budgeten använts för betalning av överföringsutgifter.

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

Miljöministeriets förvaltningsområde

- 1 <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130062>
- 2 1243/1992
- 3 Regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering
- 4 Till exempel regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering
- 5 Exempelvis kundorientering är ett av resultatmålen i resultatavtalen för social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd åren 2013–2016
- 6 Finansministeriet (2014): Yhteistyössä palvelu pelaa! Den offentliga förvaltningens kundstrategi
- 7 Finansministeriet (2016): Julkisen hallinnon asiakas digitaalisessa yhteiskunnassa. Strategiutkast, <https://www.otakantaa.fi/fi/hankkeet/39/> (hänvisat 28.4.2016)
- 8 Finansministeriet (2016): Digitalisoinnin periaatteet. <http://vm.fi/digitalisoinnin-periaatteet>
- 9 Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till förvaltningslag och till lag om ändring av förvaltningsprocesslagen (RP 72/2002 rd)
- 10 <http://vm.fi/sv/forvaltningspolitiken> (hänvisat 28.4.2016)
- 11 Till exempel European Commission (2015): Future-proofing eGovernment for a Digital Market. Final Insight Report: June 2015. A study prepared for the European Commission DG Single Market, Communications Networks, Content and Technology.
- 12 Statens revisionsverk (2016): Utveckling och produktion av digitala kommunikationstjänster, 6/2016, s. 45
- 13 Statens revisionsverk (2016): Utveckling och produktion av digitala kommunikationstjänster, 6/2016, s. 45
- 14 Statens revisionsverk (2015): Elektroniska arbetskraftstjänster, 8/2015
- 15 Statens revisionsverk (2016): Utveckling och produktion av digitala kommunikationstjänster, 6/2016, s. 46
- 16 Statens revisionsverk (2015): Interoperabilitet i statens ICT-avtal, 7/2015
- 17 Statens revisionsverk (2016): Utveckling och produktion av digitala kommunikationstjänster, 6/2016, s. 18–20
- 18 Statens revisionsverk (2006): Utvecklingen och användningen av identifieringstjänster i den offentliga förvaltningen, 161/2006
- 19 Statens revisionsverk (2013): Uppföljningsrapport om revisionsberättelsen 161/2006 Utvecklingen och användningen av identifieringstjänster i den offentliga förvaltningen
- 20 Statens revisionsverk (2016): Utveckling och produktion av digitala kommunikationstjänster, 6/2016, s. 45

- 21 Statens revisionsverk (2016): Utveckling och produktion av digitala kommunikationstjänster, 6/2016, s. 48
- 22 Statens revisionsverk (2016): Utveckling och produktion av digitala kommunikationstjänster, 6/2016, s. 49
- 23 <http://vm.fi/sv/utvecklandet-av-servicestrukturena> (hänvisat 28.4.2016)
- 24 Statens revisionsverk (2016): Offentliga förvaltningens kundrådgivning och telefontjänster, 5/2016, s. 27-32
- 25 Statens revisionsverk (2016): Utveckling och produktion av digitala kommunikationstjänster, 6/2016, s. 48
- 26 Statens revisionsverk (2016): Offentliga förvaltningens kundrådgivning och telefontjänster, 5/2016, s. 34-35
- 27 JHS 190 Definiering och utveckling av nättjänster för den officiella förvaltningen (www.jhs-suositukset.fi)
- 28 Arantola, Heli och Kimmo Simonen (2009): Palvelemisestä palveluliiketoimintaan – Asiakasymmärrys palveluliiketoiminnan perustana. Tekes översikt, 256/2009.
- 29 Jyväskylä yrkeshögskola (2012): SDT - Palvelumuotoilun Työkalupakki. www.sdt.fi
- 30 Statens revisionsverk (2016): Utveckling och produktion av digitala kommunikationstjänster, 6/2016, s. 49



STATENS REVISIONSVERK
ANTTIGATAN 1, PB 1119, FI-00101 HELSINGFORS
TELEFON +358 9 4321, WWW.VTV.FI

ISSN 1796-9549 (HÄFT.)