



Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till 2015 års riksdag



Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till års 2015 riksdag

L 1796-9549
ISSN 1796-9549 (HÄFT.)
ISSN 1796-9654 (PDF)
URN:NBN:VTV-B182015RD
[HTTP://URN.FI/URN:NBN:VTV-B182015RD](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-b182015rd)
LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINGFORS 2015

Till riksdagen

Med stöd av 6 § i lagen om statens revisionsverk (676/2000) ges till 2015 års riksdag 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 ävensom observationer av verkställandet av de ställningstaganden som har framförts av riksdagen med anledning av revisionsutskottets betänkanden. Dessutom görs i berättelsen en översikt av verkets verksamhet och dess effekter under 2014.

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 2015 och hänför sig till finansåret 2014. Av effektivitetsrevisionerna, granskningarna av finanspolitiken och laglighetsgranskningarna har i berättelsen inkluderats de revisioner och uppföljningar som har slutförts före utgången av augusti 2015.

Statens revisionsverk rapporterar de viktigaste resultaten av granskningen och övervakningen av finanspolitiken till riksdagen årligen i den särskilda berättelsen om övervakningen av finanspolitiken samt i valperiodsrapporter som ges vid mitten och slutet av valperioden. Revisionsverket gav en valperiodsrapport om granskningen och övervakningen av finanspolitiken 2011–2014 till riksdagen den 16 december 2014 (B 20/2014 rd) och en rapport om övervakningen av finanspolitiken 2015 i en särskild berättelse den 8 september 2015 (B 17/2015 rd).

Revisionsverket rapporterade om granskningen av statsbokslutet och regeringens årsberättelse i en särskild berättelse (B 15/2015 rd) som lämnades till riksdagen den 27 maj 2015.

Helsingfors 17 september 2015

Generaldirektör

Tuomas Pöysti

Överdirektör

Marko Männikkö

I statens revisionsverks årsberättelse till 2015 års riksdag betonas två teman: förvaltningens förmåga att verkställa strukturpolitiska reformer och integration i samhället. I berättelsen har revisionsverket särskilt utvärderat förvaltningens förmåga att använda ICT för att öka produktiviteten. Förvaltningens verkställighetsförmåga har utvärderats utifrån hur bra besluten har beretts, genomförandet av besluten följts upp och målen uppnåtts. Revisionsverkets huvudbudskap är att verkställighetsförmågan i fråga om beslut och färdigheterna att förnyas bör stärkas på ett systematiskt sätt. Detta förutsätter bland annat prioritering av mål och utveckling av ledarskap.

Revisionsverket har utvärderat förvaltningens förmåga att verkställa de reformer som strukturförändringen kräver

Verkställighetsförmåga vid strukturpolitiska reformer

I och med att de ekonomiska resurserna blir allt knappare krävs det att riksdagen fattar ännu tydligare beslut om vilka åtgärder som i första hand ska vidtas och vilka effekter åtgärderna ska ha. För närvarande är förvaltningens verkställighetsförmåga svag eftersom antalet åtgärder som eftersträvas är för stort. För att verkställighetsförmågan ska bli bättre är det också viktigt att fastställa på vilket sätt det målsatta tillståndet ska nås och att säkerställa uppföljning och bedömning av framstegen.

För att de strukturpolitiska reformerna ska kunna genomföras krävs det tydliga politiska beslut och strategiska riktlinjer

Att resultatredovisningen har ordnats är en förutsättning för ledarskap och för att i synnerhet uppgifter om det funktionella resultatet ska kunna lämnas i bokslutet. Tydliga och enhetliga budgeteringsförfaranden stöder en produktiv ekonomiförvaltning.

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.

Förbättring av produktiviteten genom digitalisering har varit en av målsättningarna redan under lång tid. Resultaten har dessvärre varit mindre än målsättningarna och vad man hoppats på. Det har inte alltid ens varit möjligt att i efterhand försäkra sig om vilka faktorer målen för utvecklingsåtgärderna och de förväntade kostnaderna och kostnads- och produktivetsfördelarna har grundat sig på.

Utvecklingen av elektroniska tjänster och datasystem i statens verksamhet är ofta separata från det övriga, och utvecklingsarbetet har fokuserat alltför mycket på tekniken. För att produktivitetens målen ska kunna uppnås, krävs det på statsnivå målmedvetet ledarskap och aktiv styrning. Vid utvecklingen av elektroniska tjänster och datasystem bör processer och arbetssätt, samt vid behov lagstiftningen, förnyas tillräckligt för att produktivitetens målen ska kunna uppnås.

Integration i samhället

Antalet personer som lever i risk för fattigdom och utslagning i Finland har ökat. Cirka en kvarts miljon finländare är helt beroende av grundtryggheten. Risken för utslagning är särskilt stor bland arbetslösa ungdomar och en del av invandrarna. Arbetslöshetsgraden för invandrare är tre gånger större än för hela befolkningen. Utslagningen och arbetslösheten orsakar miljardkostnader i nationalekonomin.

Utslagningsrisken kan minska genom effektiva sysselsättnings- och integrationsåtgärder. När verksamheter utvecklas och personliga tjänster ersätts med elektroniska tjänster, ska man framför allt säkerställa tjänsterna för de som löper en större risk för utslagning. Särskilt unga och invandrare behöver personliga tjänster.

Revisionsverksamhetens effekter och bedömning av verkställandet av riksdagens ställningstaganden

I årsberättelsen har uppmärksamhet tidigare fästs vid att regeringen inte har rapporterat om skattefelet och skatteresterna på det sätt som riksdagen har förutsatt. Nu innehåller regeringens årsberättelse uppskattningar enbart för några enskilda skatteslag. Arbetet med att sammanställa uppskattningar av skattefelet pågår fortfarande och regeringen har inte i sin årsberättelse rapporterat på det sätt som riksdagen har förutsatt.

För att produktivitetens målen ska kunna uppnås, krävs det målmedvetet ledarskap

Utslagningen orsakar miljardkostnader

Personliga tjänster med låg tröskel ska säkerställas för ungdomar och invandrare

Revisionsverket följer upp hur riksdagens ställningstaganden och de vid revisionerna framförda ställningstagandena har förverkligats

Riksdagen har krävt åtgärder för att inrätta en enhet som ska hantera konsekvensbedömningar av lagar. Ett förslag på att inrätta en expertenhet för konsekvensbedömning vid statsrådet har lämnats in. Revisionsverkets verkningar uppstår i betydande omfattning genom förebyggande och ansvarsutkrävande effekt av revisionsverksamheten och tillsynen.

Som en del av revisionsverksamheten följer revisionsverket upp hur ställningstagandena och de rekommendationer som utvecklar förvaltningens verksamhet har förverkligats. Utifrån rekommendationerna i berättelserna till riksdagen har betydande reformer inletts. Revisionsverket har sålunda strävat efter att vara en instans som förnyar och utvecklar samhället och att på så sätt utföra den förnyelse- och innovativitetsfrämjande uppgiften som har ålagts den högsta externa revisionen i de internationella tillsynsstandarderna.



Vi ska lita på förnyelse och framgång

Det krävs betydande operativa och strukturella reformer i samhället och den offentliga förvaltningen för att få den offentliga ekonomin i Finland i skick. Genomförandet av strukturreformerna är avgörande för hur mycket kostnadsbesparingar det behövs för att stoppa den okontrollerade offentliga skuldsättningen och hur mycket skatterna måste höjas för att generera inkomst.

I programmet för statsminister Juha Sipiläs regering ingår riktlinjer för viktiga mål för nya handlingssätt och strukturella reformer. Ett av regeringens spetsprojekt är att ta tillvara de möjligheter som digitalisering skapar.¹

Regeringsprogrammets mål och riktlinjer för balansering av ekonomin är en bidragande orsak till att Europeiska kommissionen i sin övergripande översyn i juni 2015 inte ansåg det nödvändigt att inleda ett förfarande vid alltför stora underskott för Finlands del, trots att Finland överskridit de gränsvärden för offentligt underskott och skuldsättning som fastställs i Europeiska unionens stabilitets- och tillväxtpakt. Även det strukturella (konjunkturrensade) underskottet överskred det fastställda gränsvärdet. Speciellt riktlinjerna gällande kostnadsbesparingar spelade en viktig roll i kommissionens översyn och för slutsatsen att ett förfarande vid alltför stora underskott tills vidare inte behövs.² Den oberoende totalbedömning som statens revisionsverks övervakning av finanspolitiken har gjort av Finlands situation är likriktad med kommissionens uppfattning.³

Förtroendet för Finlands ekonomi beror framöver på hur väl riktlinjerna i regeringsprogrammet realiserar som konkreta resultat. En stark nationalekonomi och offentlig ekonomi utgör också grunden för både yttre säkerhet och inre stabilitet i samhället.

Den finländska offentliga förvaltningens kapacitet att verkställa strukturella reformer har varit begränsad under 2000-talet. I

Förtroendet för Finlands ekonomi beror på förmågan att verkställa reformerna

praktiken har det varit svårt att verkställa omfattande reformprojekt och tillvarata de nya möjligheter som digitaliseringen skapar. Detta ligger delvis bakom det ansträngda ekonomiska läget i dag.

Att verkställa strukturella reformer är ingen lätt uppgift. Det handlar om att man ska kunna ändra på människors beteende och handlingsmodeller. Därför kräver verkställandet och dess säkerställande särskild uppmärksamhet såväl i riksdagen och regeringen som i tjänstemannaledningen på statsrådet, ämbetsverken och inrättningarna och de kommunala organisationerna.

I detta inlägg presenterar jag min uppfattning om hur statsrådet och den högsta tjänstemannaledningen bör förnya procedurer för att åstadkomma måluppfyllelse och resultat och trygga en god förvaltning. I yrkesterminologin kallas dessa intern styrning och kontroll.

Yrkesterminologin kan också vara vilseledande. Det handlar inte om intern kontroll i betydelsen revisioner och granskningar. Det är fråga om hur ledningen och personalen arbetar för att säkerställa framgång och resultat och för att trygga och utveckla en god förvaltning.

Ouppnådda produktivets- och lönsamhetsmål utgör en betydande risk

Statens revisionsverk sammanställde i år en nationalekonomisk och statsfinansiell riskanalys enligt vilken en av de största riskerna för staten och dess ekonomi är att produktivets- och lönsamhetsmålen inte uppnås.⁴ Enligt observationerna vid revisionen krävs det ändring av handlingssätten och attityderna inom förvaltningen för att verkställandet av åtgärderna ska lyckas.

Enligt ekonomisk forskning och praktiska erfarenheter från den offentliga och den privata sektorn är utnyttjande av digitaliseringen och informations- och kommunikationstekniken (ICT) de viktigaste verktygen för höjning av produktiviteten.⁵

Förutsatt att den uppfattas på ett realistiskt sätt, erbjuder digitaliseringen utmärkta möjligheter för strukturella och operativa reformer och bättre produktivitet. Digitaliseringen är ändå

Verkställighetsförmågan
bör stärkas och
verkställandet säkerställas

Utnyttjande av
digitaliseringen är ett av
de bästa medlen för att
höja produktiviteten

inget trolleritrick eller en patentrösning på allting. Dess fördelar uppkommer inte automatiskt utan beror på att utförandet är effektivt och kreativt.

I Finland ser vi mycket som är positivt i hur vi tar emot digitaliseringens möjligheter, men också många inrotade svagheter. I Världsekonomiska forumets index 2015 för utnyttjande av ICT och datanät (Network Readiness Index) låg Finland på andra plats efter Singapore bland sammanlagt 143 ekonomiska områden.⁶ Finlands placering drogs ner av svårigheter med digitaliseringen av offentliga tjänster och medborgarnas delaktighet.

Utifrån revisionsverkets observationer från revisioner och uppföljningar som presenteras i denna årsberättelse har den offentliga förvaltningens ICT-verksamhet under de tre senaste valperioderna handlat om i stort sett desamma teman, med andra ord stödfunktioner och infrastruktur. Den offentliga förvaltningen i Finland utnyttjar inte på långt när de möjligheter som digitaliseringen erbjuder.

Digitaliseringen är ingalunda bara en fråga om ICT, som ankommer på dataadministrationen. Att tillvarata digitaliseringens möjligheter handlar om att utveckla och förändra verksamheter och samhället. Det behövs förändringar inom förvaltningen och för att förändringarna ska lyckas behövs bra ledning och entusiastiska och kompetenta anställda.

Vi måste komma ifrån inrotade svagheter i utnyttjandet av digitaliseringen

Det behövs inga ICT-projekt för utnyttjande av digitaliseringens möjligheter, utan det är verksamheten som behöver ses över

Finlands **styrkor** inom digitalisering

Medborgarnas höga IT-kompetens
Infrastruktur
Tillgång till informationsteknik



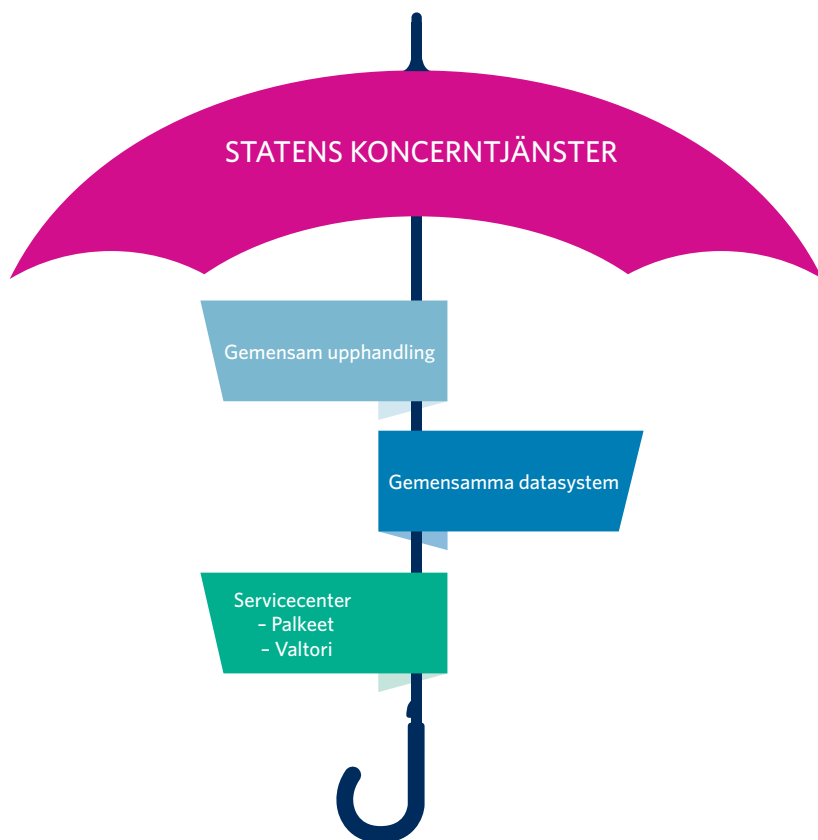
Finlands **svagheter** inom digitalisering

Implementering av gemensamma lösningar
Beaktande av medborgarnas synpunkter
Utvecklingens fokus på stödtjänster
Tekniken i centrum



Figur 1: Finlands styrkor och svagheter i fråga om digitalisering

Med tanke på ekonomi- och produktivetsmålen är det inte rationellt att digitalisera befintliga processer, utan vad som krävs är att modigt se över verksamhets- och arbetssätten. Det kräver kreativt tänkande, försök och förmedling av lärdomar. Detta kräver också att ansvarsfördelningen för utvecklingen av funktionerna och processerna definieras på det praktiska planet. Det behövs nytänkande om hur den offentliga förvaltningen kan betjäna och sammanfoga sin verksamhet till större service- och samarbetsnätverk, så kallade serviceekosystem.



Figur 2: Koncernservicekoncept inom den offentliga förvaltningen

Med tanke på uppnåendet av produktivitets- och lönsamhetsmålen spelar lösningarna för koncernservice – med andra ord tjänster som är gemensamma för staten och hela den offentliga förvaltningen – en viktig roll.

Koncernservicekonceptet innebär att man måste ha en helhetssyn på den offentliga förvaltningen

Intern styrning och kontroll bidrar till framsteg

Intern kontroll är ledningens och personalens verktyg för att säkerställa måluppfyllelse och god förvaltning.

I enlighet med budgetlagstiftningen ska man ordna den interna kontrollen med iakttagande av de internationella standarderna och rekommendationerna för god förvaltning och styrning. Till de viktigaste av dessa hör Internationella organisationen för högre revisionsorgan INTOSAI:s rekommendation INTOSAI Gov, som baserar sig på ramverket COSO, som används mycket för intern kontroll inom den privata sektorn, och på riskhanteringsmodellen COSO ERM.⁷ Statens revisionsverk är Finlands representant i det internationella samarbetet för utvecklingen av dessa standarder och rekommendationer.



Figur 3: Intern kontroll och dess laggrund

I den internationella debatten ligger fokus på arbetskollektiv- och gemenskapsorienterade modeller där hela personalen och intressenterna deltar i den interna kontrollen och utvecklingen av den. Ett annat område med stark utveckling är automatiserade kontroller och smarta datasystem i organiseringen av den interna kontrollen. Syftet är att kombinera den allmänna interna kontrollen med principerna och standarderna för förvaltningen av ICT-verksamheten.⁸

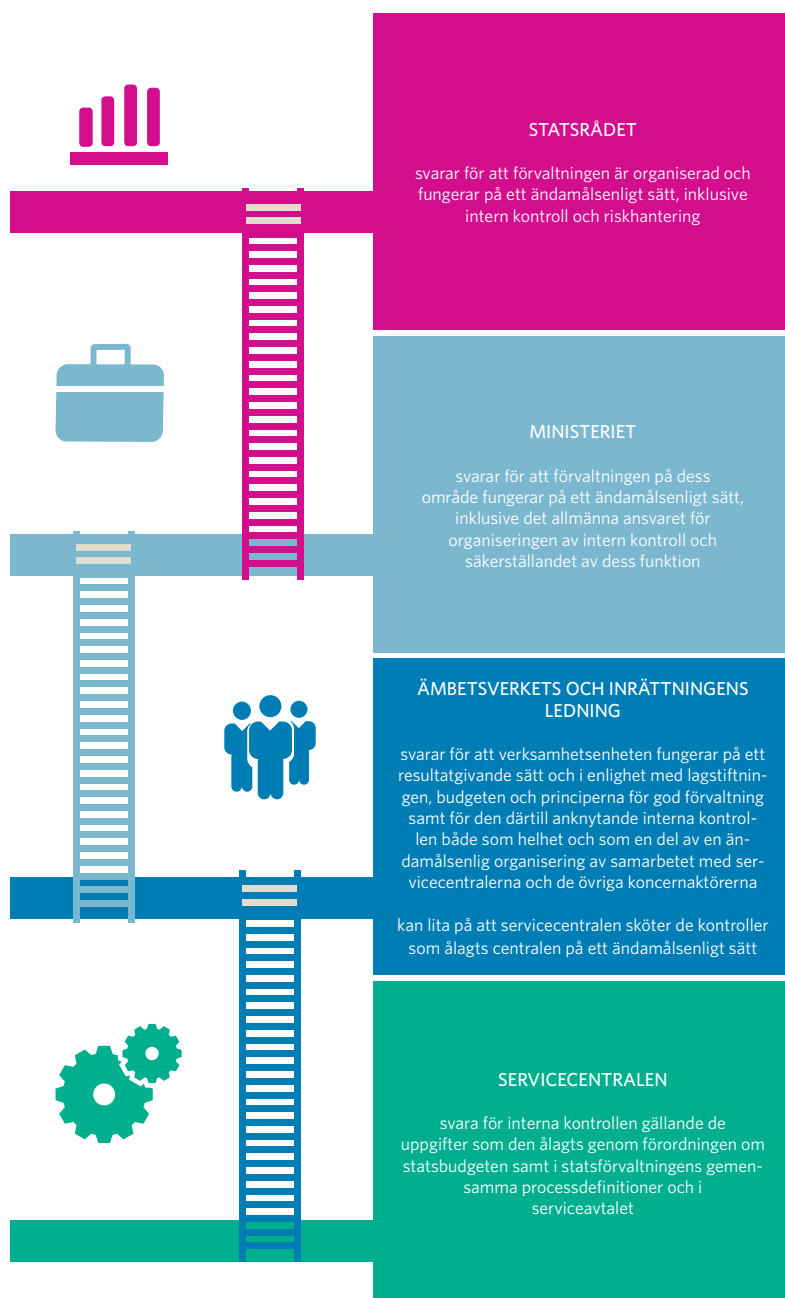
Digitaliseringen och nya verksamhetsmodeller för produktivitet och lönsamhet, såsom servicecentra och andra nya koncern-servicekoncept, framtvingar en viss omvärdering av regleringen av den interna kontrollen och i synnerhet dess praktiska utförande. Trycket riktas på regleringsmodellen, uppgiftsfördelningen mellan aktörerna och speciellt på den hävdvunna uppfattningen om god intern kontroll. I den digitala miljön är riskerna inte desamma som tidigare.

Enligt INTOSAI Gov-standarderna och den privata sektorns COSO-ramverk är intern kontroll en dynamisk och integrerad del av ledningens arbete och verksamhetsprocesser. I den interna kontrollen ingår element som i vardagligt språkbruk inte omfattas av begreppet kontroll och som saknar karaktären av granskning. Intern kontroll inbegriper bland annat riskbedömning, ledningens grepp och målsättning, intern kommunikation och information, tillsynsåtgärder, olika verifierande kontroller, verksamhetsbedömning samt organisationens omvärld, strukturer och principer.

I den privata sektorns COSO-ramverk, som reviderades 2013, betonas principerna för god intern kontroll och ledningens professionella omdöme gällande vilka principer och åtgärder inom den interna kontrollen som är viktigast för organisationen.⁹ I de interna standarderna beskrivs intern kontroll som en dynamisk process som utvecklas med tiden och omständigheterna samt behoven och riskerna och utgör en del av verksamheten.¹⁰

Modellerna för intern kontroll och de risker som ankommer på den behöver uppdateras till den digitala åldern

Den interna kontrollen ska vara ledarskap i och med tiden



Figur 4: Ansvarsfördelning inom intern kontroll

I Sverige används i bestämmelserna om grunderna och redovisningsskyldigheten för ordnandet av myndighetsverksamheten begreppet intern styrning och kontroll som på ett utmärkt sätt beskriver ledningens och den övriga styrningens betydelse.¹¹

Styrkan i lagstiftningen i Sverige är att den interna styrningen och kontrollen har definierats som en allmän skyldighet vid ledning och organisering av förvaltningen, inte bara som ett åtagande inom ekonomiprocessen. På samma sätt borde man i Finland överväga att i förvaltningslagen införa allmänna bestämmelser om riskhanteringen hos myndigheter och organisationer inom den offentliga förvaltningen.

En allmän handledning enligt svenskt mönster för den interna kontrollen vore också ändamålsenlig. I Finland har statsrådets finanscontroller enligt budgetlagen befogenhet att utfärda motsvarande rekommendationer.

I lagstiftningen i Sverige framhävs den allmänna betydelsen av intern styrning och kontroll

Digital förvaltning genom servicecentralerna kräver en helhetssyn på intern styrning och kontroll

Ordnande av den interna kontrollen i Finland måste ses över omgående för att lönsamhets- och produktivitetsmålen ska kunna uppnås. Ibruktagandet av Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning kräver också att dess roll beaktas vid fördelningen av uppgifterna och ansvaren i fråga om intern kontroll.

I bilaga 6 till programmet för statsminister Juha Sipiläs regering uppräknas de fastslagna anpassningsåtgärder (med andra ord besparingar) inom den offentliga ekonomin som anses vara nödvändiga. En av dessa åtgärder är överföring av statens bokföring och bokslut och hela bokföringspersonalen till Servicecentrat för statens ekonomi- och personalförvaltning. Avsikten är att trygga sparpotentialen från både det nya datasystemet för ekonomi- och personalförvaltningen Kieku och servicecentermodellen. Enligt regeringsprogrammet ska lagen om statsbudgeten ändras så att servicecentret har ansvar för bokföringsenheternas bokföring och bokslut. De besparingar som eftersträvas uppgår till 4 miljoner euro och 60 årsverken.¹² Servicecentret används därmed som ett instrument för personalnedskärningar.

Servicecentralernas roll och ansvarsfördelning i den interna kontrollen måste fastställas

I och med reformen slutförs en utveckling som egentligen är verklighet. Bokföringsenheternas bokföring och bokslut sköts redan i stor omfattning på servicecentret.

Servicecentrets roll i bokföringen och sammanställandet av bokslutet måste läggas upp så att bokföringsenheternas ledning får ett större ansvar för verkställandet av budgeten, ledningen av resursanvändningen och en kostnadsmedveten verksamhet. Just nu finns det goda möjligheter för detta.

Ekonomiförvaltningen har en bredare roll som stöd för styrningen och administrationen av statens verksamhet än enbart ekonomiförvaltningsuppgifterna. Modellen med servicecenter kräver att det finns en tydlig arbetsfördelning mellan bokföringsenheterna och servicecentret. Servicecentret förväntas också ta fram nya tjänster som stöder administrationen av statens verksamhet och kostnadsmedvetenhet.

I dagens läge ankommer ordnandet av den interna kontrollen ofta på ämbetsverkens och inrättningarnas ledning. Gränserna för myndigheternas behörigheter är av hävd noga utstakade och varje ämbetsverk fungerar i många avseenden som en separat enhet. De nya modellerna för offentlig ledning och resultatstyrning, som speciellt genom OECD:s inverkan introducerades i Finland i slutet av 1980-talet och på 1990-talet, stärkte separationen mellan ämbetsverken. Nu är det dags att avskaffa detta tänkesätt.

I den nya omvärlden måste den interna kontrollen ordnas med tanke på statsekonomi – och även hela den offentliga ekonomin –, med andra ord ur ett koncernperspektiv.

För utveckling av en förvaltning som ger långsiktiga produktivitetsfördelar är det motiverat att tydligt fördela uppgifterna inom den interna kontrollen mellan aktörer inom resursförvaltningen. Vid ansvarsfördelningen bör man beakta alla väsentliga, datoriserade och riskexponeringsbaserade kontroller i verksamhetskedjan.

Förordningen om statsbudgeten ändrades i början av 2015 bland annat i syfte att utveckla procedurerna för godkännande av transaktioner och verifikat. Samtidigt stadgades att servicecentrets ledning svarar för den interna kontrollen till den del som det handlar om ekonomiförvaltningsuppgifter. Enligt revisionsverkets uppfattning borde det utredas vidare vilka funktioner och uppgifter inom den interna kontrollen som i praktiken ska skötas av servicecentret

Användning av servicecentret får inte försvaga ledningens ansvar för lönsamhet och intern kontroll

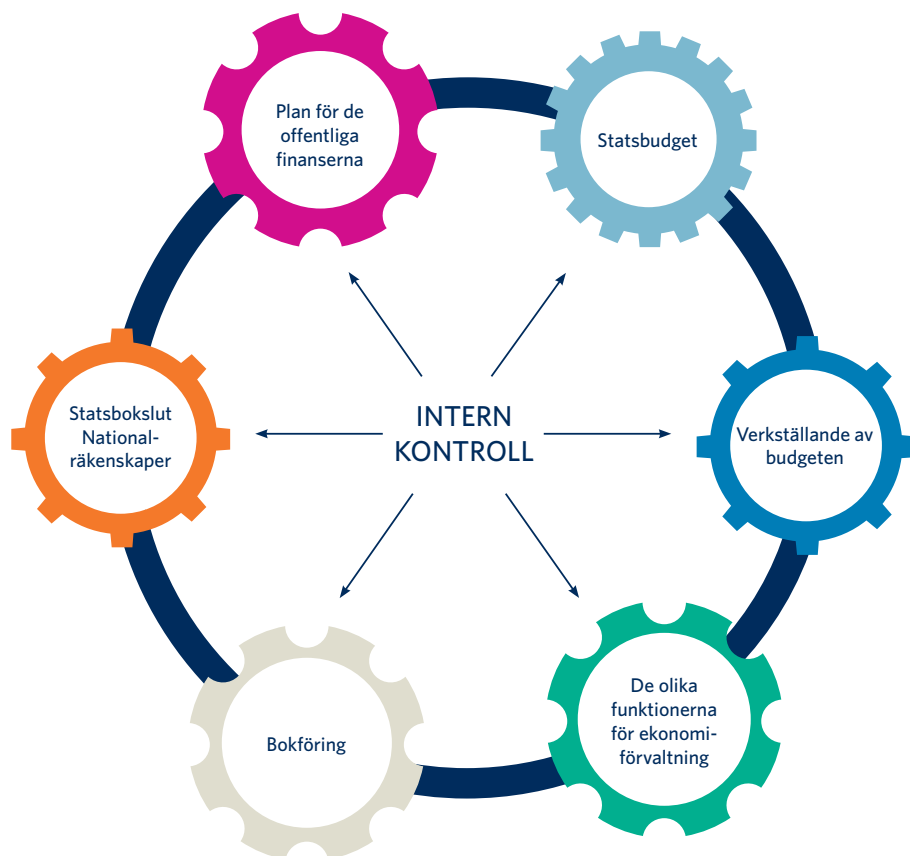
Den interna kontrollen ordnas för mycket utifrån de enskilda ämbetsverken

Den interna kontrollen bör ordnas utifrån ett koncernperspektiv

Servicecentrets ansvar för intern kontroll bör definieras tydligare

för ekonomi- och personalförvaltningen och vilka av bokföringsenhetens (dvs. ämbetsverkets eller inrättningens) ledning. Samtidigt vore det möjligt att harmonisera förfaranden och utnyttja digitalteknikens möjligheter.

Utveckling av kundorienterad serviceproduktion kräver konstant uppmärksamhet i servicecentrets verksamhet. Eftersom servicecentret är ett lagstadgat monopol finns det vissa risker i förverkligandet av detta. De incentiv som behövs för serviceinställning och en öppen och transparent kostnadsstruktur måste skapas genom administrativ styrning.



Figur 5: Verksamhetskedjan för intern kontroll

Till den samordnade interna kontrollen av statskoncernen hör att säkerställa tillräckligt enhetliga budgetförfaranden. Speciellt i fråga om statsbidragen och understöden förekommer det i dag olika praxis. Med tanke på lönsamheten vore det ändamålsenligt att finansministeriet vid upprättandet av budgetförslaget kan använda mer personresurser för säkerställandet av att budgetförfarandena är enhetliga och att budgetbestämmelserna iakttas.

Även ett enhetligt ärendehanteringssystem skulle ge fördelar. Såväl processen för beviljande av statsbidrag och statsstöd som speciallagarna om statens finansiella stöd borde vara samordnade i så hög grad som möjligt med statsunderstödslagen och lagen om statsgarantier och av staten ställda säkerheter. Dessa frågor har diskuterats i finansministeriets arbetsgrupp för reglering av statsunderstöd, där representanter för statens revisionsverk har medverkat som ständiga experter.¹³ Det verkar finnas behov av att utveckla speciallagstiftningen.

Det krävs en innovativ inställning och kreativitet inom förvaltningen för implementering och utveckling av intern kontroll. Bestämmelserna i lagen och förordningen om statsbudgeten utgör grunden för aktuell intern kontroll. Kreativitet behövs speciellt när man begrundar sätten för så effektivt utnyttjande som möjligt av den digitala tekniken och olika kompetenser för uppnåendet av målen för den interna kontrollen (se figur 3). Kreativiteten bör fokuseras på hur principerna för god förvaltning kan förverkligas på bästa sätt.

Det är synnerligen viktigt att möjligheterna med digitala procedurer och digitaliseringen utnyttjas fullt ut. Före 2030 kommer resursförvaltningen – och därigenom den interna kontrollen och den del av de externa revisioner som ankommer på statens revisionsverk – att införa smarta algoritmer och datasystem, till vilka stora delar av det nuvarande administrations- och expertarbetet kan överföras. Konkreta mål för ambitiös digitalisering bör ställas redan i dag.¹⁴

Ett enhetligt budgetförfarande och statsbidragslagstiftningen stöder lönsamhetsmålen

God intern kontroll är innovativ och stöder kreativitet

Det behövs ambitiösa mål för digitaliseringen

God intern kontroll ger mod att lyckas

God förvaltning inbegriper garantierna och grunderna för god förvaltning enligt grundlagen och förvaltningslagen samt myndigheternas verksamhetssätt överlag.¹⁵

En förmåga att främja innovativt tänkande är i dag ett måste för ledare inom den offentliga sektorn. Det innebär innovationsledarskap, det vill säga att verkställa förnyelser, och tillika data- och ICT-ledarskap som aktivt letar efter möjligheter att utnyttja den digitala tekniken.

Behörighetsvillkoren för den högsta tjänstemannaledningen förenhetligades genom en ändring av statstjänstemannalagen som trädde i kraft 2015. Till särskilda behörighetsvillkoren för tjänster inom den högsta ledningen hör högre högskoleexamen, sådan mångsidig erfarenhet som uppgiften förutsätter samt i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap. I detaljmotiveringen i lagförslaget presenteras en bedömningsram för vilka hänsyn som ska beaktas vid bedömningen av de olika aspekterna.¹⁶ Det vore motiverat att som en del av ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap även bedöma färdigheterna för innovationsledarskap och förnyande av verksamheten med hjälp av ICT.

För att man ska kunna utnyttja digitaliseringens möjligheter måste den allmänna ledningen ta ett aktivare grepp än tidigare. Genom att digitaliseringen blir en del av vardagen i samhället och förvaltningen behövs lämpliga ledarskapsfärdigheter för den allmänna ledningen i praktiken varje dag.

Det finns vissa gemensamma element i de verksamhetsreformer med hjälp av ICT som har varit lyckade, bland annat har lagstiftningen ändrats så att ändringar har varit möjliga och den högsta ledningen har haft ett aktivt grepp om reformen. Dylika reformer har med framgång genomförts bland annat inom skatteförvaltningen och på Lantmäteriverket genom långsiktig utveckling av verksamheten.

Innovationsledning
hör till paradigmen för
offentligt ledarskap

Den högsta ledningen
behöver ett aktivt och
långsiktigt grepp om
utveckling av verksamheten
med hjälp av ICT

Enligt forskningslitteratur och revisionsverkets observationer kännetecknas en organisation som utvecklas, konstant förnyar sin verksamhet och arbetar på ett effektgivande sätt av förtroende. I litteraturen betecknas de även som smarta organisationer.¹⁷ En smart organisation är bra med tanke på uppnåendet av lönsamhets- och produktivetsmålen eftersom dess kännetecknande drag gör det möjligt att upprätthålla positiva kostnadseffekter på lång sikt.

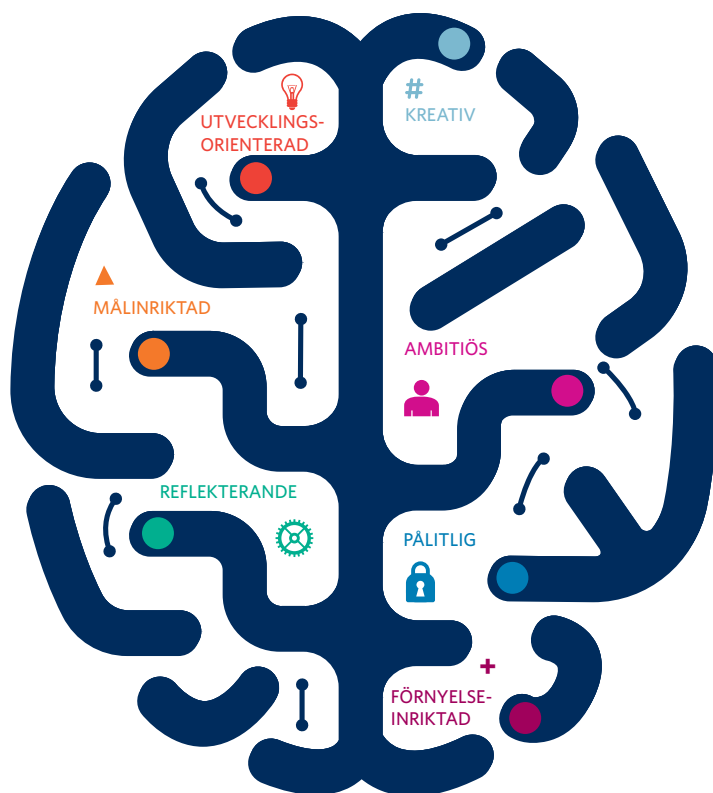
Väl organiserad intern kontroll fungerar i bästa fall som ett verktyg för främjande av förtroende, reflekterande tänkande och lärande i organisationen. I en smart organisation är den interna kontrollens roll och fokus annorlunda än i den konventionella, byråkratiska verksamhetsmodellen, trots att de grundläggande betingelserna och principerna är desamma. I en smart organisation är målen för intern kontroll mer ambitiösa.

Vad som avses med mer ambitiösa mål kan förklaras med ett exempel: I en konventionell byråkrati är syftet med den interna kontrollen av offentliga upphandlingsprocedurer att säkerställa regel efterlevnaden. I en smart organisation fokuserar den interna kontrollen dessutom på hur möjligheterna i olika upphandlingsförfaranden har utnyttjats och på vilket sätt upphandlingarna har understött organisationens utveckling, framtagningen av innovativa lösningar samt – inom den offentliga förvaltningen i allmänhet – utövat en strategisk inverkan på marknaden.

Utnyttjandet av digitaliseringens möjligheter förutsätter en kreativ inställning som tar tillvara möjligheterna. I ledningen och i personalens verksamhet inom statskoncernen och de statliga enheterna ska man aktivt ta fram nya handlingsätt som den nya informations- och kommunikationstekniken möjliggör.

En viktig del av förvaltningens verksamhet är att man beaktar lärande, öppen informationsförmedling samt användarperspektivet i tjänsterna. En dylik handlingsmodell kan realiseras bland annat genom den försökskultur som presenteras i programmet för statsminister Juha Sipiläs regering.

I en smart organisation gynnar den interna kontrollen lärande och försök



Figur 6: Smart organisation

Intern kontroll i en smart offentlig organisation handlar inte bara om att minimera risker och undvika fel. Den interna kontrollen ska de facto optimera lärande och tillvarata möjligheter på ett kreativt sätt, självfallet inom lagens och den goda förvaltningens gränser.

Tillvaratagande av digitaliseringens möjligheter kräver genuint samarbete mellan olika yrkesgrupper och ett aktivt, helhetsorienterat grepp hos den högsta ledningen. Uppgiften och målet för den interna styrningen och kontrollen är att säkerställa att det inte finns avbrott i styrningen och utvecklingen mellan olika yrkesgrupper och intressenter. Problemen i ICT-projekten beror ofta på avbrott i kommunikationen mellan olika användargrupper. Dylika problem har förekommit i utvecklingen av bland annat polisens system för verksamhetsstyrning VITJA och systemet för brottmålsdomar RITU.¹⁸

God intern kontroll är inte detsamma som att undvika risktagning

Den interna kontrollens uppgift är att säkerställa styr- och kontrollsystemets funktion. I anknytning till detta är det viktigt att se till att den övergripande arkitektur som avses i lagen om informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen blir ett äkta verktyg för utveckling av verksamheten och inte bara tungrodd planeringsbyråkrati för stödfunktionerna.

Vid en jämförelse av styrprocedurerna inom den offentliga informationsförvaltningen i Finland och till exempel i Danmark kan man notera att i Danmark är styrningen mer praktiskt inriktad och fokuserad på rådgivning och säkerställande som är viktiga för att utvecklingsprojekten ska lyckas.¹⁹ I Finland borde vi ta lärdom av den danska modellen, i stället för att luta oss tillbaka på generella anvisningar och knastertorra utlåtandeprocesser.

Styrningen bör vara praktiskt inriktad och lösningsorienterad

Inte bara beslut, utan ändringar

Enligt standarderna är syftet med intern kontroll att ge en rimlig säkerhet för att resultatmålen kommer att uppnås. En av de viktigaste aspekterna för utvecklingen av den interna kontrollen är att säkerställa att utvecklingsprojekt för verksamheten genomförs på ett framgångsrikt sätt och att stärka verkställigheten.

Det väsentliga med tanke på Finlands framtid är inte bara besluten, utan att det uppstår positiva förändringar. En hållbar förändring kan åstadkommas med hjälp av god intern kontroll.

Innehåll

Inlägg av statens revisionsverks generaldirektör: Vi ska lita på våra förnyelse	9
1 Uppföljningen av verkställandet av ställningstaganden framförda av riksdagen	27
2 Åtgärder som strukturförändringen kräver	31
2.1 Förvaltningens verkställighetsförmåga	32
2.2 Förvaltningens förmåga att utnyttja ICT	40
3 Integration i samhället	51
4 Statens strategiska intressen som grund för verksamheten	59
5 Statsbidragens utfall	66
6 Tillståndet för skötseln av statsfinanserna och förvaltningen	71
6.1 Brister i iakttagandet av budgeten och de centrala bestämmelserna om den	71
6.2 Budgeteringsförfaranden	74
6.3 Bokföringsenheters bokslutskalkyler	77
6.4 Intern kontroll och riskhantering	79
6.5 Tillståndet för förvaltning och övervakning av EU-medel i Finland 2014	91
6.6 Tillståndet för administrering och övervakning av statsbidrag	94
6.7 Missbruk och klagomål som hänför sig till skötseln av statsfinanserna	97
7 Funktionellt resultat	99
7.1 Funktionell effektivitet	100
7.2 Tillståndet för resultatstyrningen på basis av den funktionella effektiviteten	104

8	Observationer vid revisionerna enligt förvaltningsområde	106
8.1	Republikens presidents kansli	106
8.2	Statsrådets kansli	107
8.3	Utrikesministeriets förvaltningsområde	108
8.4	Justitieministeriets förvaltningsområde	109
8.5	Inrikesministeriets förvaltningsområde	110
8.6	Försvarsministeriets förvaltningsområde	112
8.7	Finansministeriets förvaltningsområde	113
8.8	Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	116
8.9	Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	118
8.10	Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	119
8.11	Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	120
8.12	Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde	122
8.13	Miljöministeriets förvaltningsområde	124
9	Revisionsverkets verksamhet och verkningar	125
9.1	Revisionsverket gör granskningar av verkställandet av strukturförändringarna	125
9.2	Revisionsverkets verksamhet säkerställer hållbarheten i ekonomin och reformen av den offentliga förvaltningen	128
9.3	Produktivitets- och lönsamhetsmålen har uppnåtts	132
	Bilaga 1: SRV:s riskredogörelse i korthet	136
	Bilaga 2: Negativt ställningstagande till lagenligheten och åläggande att meddela revisionsverket	144
	Bilaga 3: Redovisningsrevisions- och laglighetsgranskingsberättelser enligt förvaltningsområde	154
	Bilaga 4: Rapporter om övervakningen av finanspolitiken	160
	Bilaga 5: Finanspolitiska granskningsberättelser samt effektivitetsrevisionsberättelser och uppföljningsrapporter enligt förvaltningsområde	162
	Referenser	168

1 Uppföljningen av verkstället 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.

Med anledning av de berättelser som statens revisionsverk gav till riksdagen 2014 har riksdagen förutsatt rapportering eller åtgärder av regeringen i riksdagens skrivelser 37/2014 rd och 46/2014 rd.

I riksdagens skrivelse 37/2014 rd har riksdagen förutsatt att regeringen:

- 1 som ett led i uppföljningen av projektportföljen bedömer resultaten av, kostnaderna för och produktivetsnyttan av de viktigaste ICT-projekten och rapporterar där om till riksdagen
- 2 på behörigt sätt beaktar de anmärkningar till tidigare uttalanden från riksdagen som ingår såväl i revisionsutskottets betänkande som i de bifogade utlåtandena från fackutskotten samt övriga ställningstaganden.

Uppföljning av ICT-projekt

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. För närvarande ligger rapporteringen om resultaten av ICT-projekten inte på den nivå som riksdagen har förutsatt.²⁰

Riksdagens tidigare uttalanden

Revisionsverket har behandlat frågan i en särskild berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och regeringens årsberättelse för år 2014.

I riksdagens skrivelse 46/2014 rd har riksdagen förutsatt:

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

Inrättande av en enhet som ska hantera konsekvensbedömningar

På uppdrag av projektet för utveckling av statens styrsystem framställde beredningsgruppen för konsekvensbedömningens expertenhet ett förslag på att inrätta en expertenhet för konsekvensbedömning. Arbetsgruppens rapport blev färdig den 24 april 2015.

Beredningsgruppen föreslog att en självständig och oberoende nämnd för konsekvensbedömning inrättas vid statsrådets kansli. Nämnden skulle till en början tillsättas för viss tid, dvs. 1.1.2016–30.9.2019, och fokusera på bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna i regeringens propositioner.

Kanslichefsmötet skulle fastställa vilka projekt som ska granskas av nämnden. Det skulle gälla projekt som är viktiga med tanke på genomförandet av regeringsprogrammet. Nämnden skulle inte själv göra några konsekvensbedömningar, utan med sin sakkännedom utvärdera hållbarheten och transparensen i motiveringarna till de bedömningar som har gjorts vid ministerierna. Ärenden skulle beredas för nämnden av ett tjänstemannasekretariat som består av 2–3 personer. På begäran skulle sekretariatet också ge råd till de som utarbetar konsekvensbedömningar av regeringens propositioner.

Efter att den bestämda prövotiden har gått ut skulle det vara möjligt att precisera nämndens roll och uppgifter.²¹

Med anledning av de berättelser som statens revisionsverk har gett till riksdagen under tidigare år har revisionsverket särskilt följt upp hur följande ställningstaganden har förverkligats.

I riksdagens skrivelse 18/2012 rd har riksdagen förutsatt:

att regeringen årligen i statens bokslutsberättelse avrapporterar det beräknade skattefelet och beloppet för skatteresterna samt förändringar, de viktigaste orsakerna till förändringar och effekterna av åtgärder för att minska skattefelet och skatteresterna, och att den första rapporten ingår i bokslutsberättelsen för 2013 i samband med faktorer som påverkar statsfinanserna och skatteinkomsterna.

Skattefel

I fråga om skattefelet har regeringen rapporterat på annat sätt i sin årsberättelse än i den berättelse som gavs ut 2013. Arbetet med att sammanställa uppskattningar av skattefelet pågår däremot fortfarande och regeringen har inte i sin årsberättelse rapporterat på det sätt som riksdagen har förutsatt. Årsberättelsen innehåller uppskattningar enbart för några enskilda skatteslag.

Uppskattningen av momsfelet färdigställdes sommaren 2015 och de första uppskattningarna av de övriga skatterna färdigställs 2016–2017.²² När uppskattningarna utvecklas är det möjligt att också sammanställa bättre rapporter om faktorer som påverkar ärendet och som riksdagen förutsätter och att planera åtgärder för att minska felet.

I riksdagens skrivelse 1/2014 rd har riksdagen förutsatt:

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

Val- och partifinansiering

Den 21 november 2014 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp med uppgiften att utreda översynen över lagstiftningen om val- och partifinansiering. Arbetsgruppens uppgift var att utarbeta ett förslag till på vilket sätt riksdagens utvecklingsförslag och eventuella andra utvecklingsförslag skulle genomföras. Dessutom hade arbetsgruppen i uppgift att utvärdera möjligheterna att genomföra de rekommendationer om val- och partifinansiering som Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)–Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter gav 2011,²³ och att vid behov utarbeta förslag till genomförande av rekommendationerna. Arbetsgruppens slutrapport blev färdig den 21 april 2015.²⁴

Arbetsgruppen föreslog ändringar i bland annat villkoren för beviljande av partistöd, utförandet av tillsynsuppgifterna och redovisningsskyldigheten. Enligt förslaget ska partier som får ett tillräckligt stort understöd på riksnivå beviljas partistöd, även om de inte får några riksdagsledamotsplatser. Dessutom ska uppgiften att övervaka partistöden överföras från justitieministeriet till statens revisionsverk. Arbetsgruppen föreslog att redovisningsskyldigheten vid Europaparlamentsval utvidgas till att gälla även dem som utsetts till andra ersättare för den som blivit vald till ledamot. Arbetsgruppens viktigaste förslag kräver lagändringar. Detta arbete har ännu inte inletts.

Revisionsverket anser att förslaget om att uppgiften att övervaka partistöden överförs till revisionsverket inte helt utan problem kan passas ihop med revisionsverkets andra uppgifter. Om ett positivt beslut fattas om detta bör revisionsverket samtidigt beviljas befogenheter att sluta utbetalningen av stöd och att driva in stöd eller en del av stödet som redan betalats ut. Allokering av resurser till följd av överföringen av uppgiften bör också ses över separat.

2 Åtgärder som strukturförändringen kräver

Strukturpolitiken är ett delområde av den ekonomiska politiken och omfattar i bredare mening en reform av den offentliga servicen och förvaltningen. Syftet med de senaste årens strukturpolitiska åtgärder har varit att åtgärda hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin, som främst beror på en förändrad åldersstruktur och därigenom på en försvagad försörjningskvot.

Trots att det strategiska målet för strukturpolitiken i sig har definierats på ett entydigt sätt (stärka förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och åtgärda hållbarhetsunderskottet), har man när det gäller att genomföra enskilda åtgärder endast lyckats i några fall. Genomförandet och formuleringen av betydande strukturpolitiska åtgärder sköts upp till valperioden som inleddes våren 2015.

För att de strukturpolitiska reformerna ska kunna genomföras krävs det tydliga politiska beslut och strategiska riktlinjer. Otydligt formulerade riktlinjer och ett stort antal åtgärder bidrar i betydlig mån till försvagade förutsättningar för att verkställa strukturpolitiska beslut. Redan när åtgärderna planeras måste man också fundera på vilka mätare som ska kunna användas vid bedömningen av om åtgärderna har lyckats. Endast på så sätt är det möjligt att få välgrundad information om framstegen och effekterna av de beslutade frågorna.

I avsnitten nedan utvärderas på ett mer allmänt plan förvaltningens verkställighetsförmåga i strukturpolitiken samt särskilt förvaltningens förmåga att använda ICT som verktyg för att öka produktiviteten.

2.1 Förvaltningens verkställighetsförmåga

Förvaltningens verkställighetsförmåga kan utvärderas utifrån hur bra besluten har beretts, genomförandet av besluten följts upp och målen uppnåtts. Vid beslutsfattande är det viktigt att skapa en tillräckligt tydlig bild av utgångsläget och det målsatta tillståndet. Med tanke på verkställande och ledning är det avgörande viktigt att fastställa på vilket sätt det målsatta tillståndet ska nås och processen följas upp.

Enligt revisionsverkets uppfattning ska följande åtgärder vidtas för att förutsättningarna för förvaltningens verkställighetsförmåga ska kunna förbättras:

- antalet åtgärder som eftersträvas ska minskas
- tydliga mätare och en uppföljningsprocess ska tas fram för de åtgärder som valts
- verkställandet och genomförandet ska vara långsiktigt
- fortlöpande förändringsprojekt ska undvikas

De observationer som presenteras i detta kapitel bygger på följande revisioner, uppföljningsrapporter och utredningar:

- Faktaunderlag för strukturpolitiska beslut (13/2015)
- Statens lönesystem (2/2015)
- Statens IT-servicecentraler (3/2013)
- Statsförvaltningens lokaler och koncernstyrning (225/2011)
- Inrikesförvaltningens servicecentral (187/2009)
- Strategiarbetet inom ministeriernas förvaltning (1/2014)
- Handlingsprogrammet för minskning av företagens administrativa börda (2/2014)

Att minska utgifter eller att bromsa upp utgiftsökningen innebär i regel antingen att vissa uppgifter avstås från eller att arbetet omorganiseras. I och med att de ekonomiska resurserna blir allt knappare krävs det att riksdagen ska fatta ännu tydligare beslut om vilka åtgärder som i första hand ska vidtas och vilka effekter åtgärderna ska ha. Bättre säkerhet ska fås om att verkställandet av besluten framskrider på ett konsekvent sätt och att målen förverkligas.

Verkställighetsförmågan förutsätter en tydlig målsättning och uppföljning av verkställandet

Vissa uppgifter måste avstås från eller utföras på nytt sätt

För närvarande är förvaltningens verkställighetsförmåga svag eftersom antalet åtgärder som eftersträvas är för stort. Det finns inte tillräckligt med tid och resurser för att omsorgsfullt planera och genomföra alla åtgärder. För de mål som ska uppnås har man sällan lyckats ta fram tydliga mätare som kan följas upp, och då är det i praktiken omöjligt att verifiera effekterna av åtgärderna och leda verksamheten. Egentliga faktaunderlag har saknats för vissa åtgärder och engagemanget i genomförandet har varit svagt.

Minskning av företagens administrativa börda

Åren 2008–2012 genomfördes ett nationellt handlingsprogram för minskning av företagens administrativa börda. Syftet med programmet var att lätta den administrativa bördan med 25 procent (ca 0,3 miljarder euro) jämfört med utgångsnivån på de prioriterade områdena. Enligt slutrapporterna om programmet var minskningen mindre än en procent (1 %) av den totala bördan. I revisionsverkets utredning (2/2014) framkom det att den slutliga mätningen av bördan inte hade beaktat alla prioriterade områden och inte heller bland annat den elektroniska kommunikationens betydelse som faktor som minskar den administrativa bördan. Handlingsprogrammets svaghet var att man hade börjat genomföra programmet med ett tämligen lätt grepp utan genuint engagemang.

Det behövs ett tillräckligt faktaunderlag för att fastställa mätare och utvärdera uppnåendet av mål

Med tanke på verkställande och ledning är det relevant att fastställa på vilket sätt det målsatta tillståndet ska nås. Beredning och verkställande av beslut förutsätter i regel många slags fakta. Ett omfattande och konsekvent insamlat faktaunderlag om verksamhetsvolym, kostnader och siffror om processeffektivitet skapar en god grund för beslutsfattande, verkställande och uppföljning.

Uppnåendet av det målsatta tillståndet bör kunna följas upp och utvärderas så att det är möjligt att säkerställa att man vidtar rätta åtgärder samt att ändra riktningen vid behov. I praktiken krävs det med andra ord en tydlig målsättning, tydliga mätare samt uppföljning och utvärdering av mål.

Vid strukturförändringar är olika kostnadsuppgifter viktiga eftersom syftet med förändringar och reformer ofta är att påverka kostnader eller kostnadsstrukturer. Inom statsförvaltningen förutsätter detta ökning av kostnadsmedvetenheten på alla organisationsnivåer samt integrering av kostnadsberäkningen i verksamhetsplaneringen och -uppföljningen.²⁵

Kostnadsuppgifter kan också användas vid prioritering av ärenden genom att kostnaderna för olika funktioner sätts i relation till varandra. Omorganisering av funktioner blir lättare om man definierar och följer upp olika siffror för processeffektivitet. Målen för processeffektiviteten är viktiga till exempel när syftet är att med hjälp av ICT automatisera funktioner och frigöra personalresurser till andra uppgifter.

Vissa val måste göras för att förbättra verkställighetsförutsättningar

En av de viktigaste observationerna i OECD:s landsöversikt över Finland 2010²⁶ var att den strategiska styrningen, resultatstyrningen och den ekonomiska styrningen har avskiljts från varandra. Resultatstyrningen är dåligt integrerad i den strategiska planeringen och förenar inte i tillräcklig omfattning ämbetsverkens funktionella mål med de samhällsliga effektmålen som gäller hela förvaltningen.

Sommaren 2014 var antalet gällande strategier, program, redogörelser och principbeslut vid ministerierna över 300.²⁷ I samband med revisionsverkets utredning om strategiarbetet inom ministeriernas förvaltning (1/2014) framkom det att man inte strävar efter att förverkliga strategier på ett målmedvetet sätt och en del av strategierna är deklaratationsaktiga vad gäller betydelsen. Strategiernas styreffekter förblir ofta oklara och ostrukturerade. Flera strategier och planeringsdokument är formulerade så att det är omöjligt att skapa en bild av vilka prioriteringarna för verksamheten är, vilka mål som följs upp och vilka åtgärder som vidtas för att uppnå dessa.

Att begränsa antalet styrdokument och att utveckla styrsystemen i en mer strategisk riktning har på sistone hållits före inom förvaltningen i samband med OHRA-projektet.²⁸ Ett av de viktigaste förslagen i projektet var att regeringsprogrammet ska utarbetas på nytt sätt. Enligt förslaget skulle regeringens strategi bestå av två skeden:

- 1 utarbetande av ett strategiskt regeringsprogram och
- 2 beredning av regeringens handlingsplan som preciserar regeringsprogrammet och av regeringens första plan för de offentliga finanserna.

Kostnadsmedvetenheten ska ökas på alla organisationsnivåer

Strategisk styrning och ekonomisk styrning måste integreras tydligare

Antalet strategier ska minskas och en prioritetsordning ska fastställas för ärenden

Den 18 december 2014 tillsatte finansministeriet ett projekt som skulle bereda genomförandet av OHRA-projektet.²⁹ Den 4 februari 2015 tillsattes en särskild arbetsgrupp som skulle bereda de praktiska förfarandena för samordning av regeringens handlingsplan och planen för de offentliga finanserna.

Förhandlingsresultat om det strategiska regeringsprogrammet³⁰ blev färdigt den 27 maj 2015. Arbetet med att göra strategierna tydligare verkar på så vis ha startat. Nästa skede är att samordna regeringens handlingsplan och planen för de offentliga finanserna både innehållsmässigt och tidsmässigt. Därefter ska planerna ges till riksdagen i form av regeringens redogörelse tillsammans med statens budgetförslag för 2016.

Ändamålsenlig information fanns inte tillgänglig vid beslut gällande det strukturpolitiska programmet

Enligt revision 13/2015 kan det numeriska helhetsmålet för hållbarhetsunderskottet i det strukturpolitiska programmet anses vara trovärdigt, tydligt och mätbart. Grunderna för hur helhetsmålet på programnivå har uppdelats i delmål har dock inte dokumenterats. Programmet beskriver inte på vilken grund helhetsmålet för hållbarhetsunderskottet har delats upp i mål för olika funktioner och i hållbarhetsunderskottets verkningar, och inte heller på vilket sätt de målsatta beloppen, tiderna eller procentenheterna har beräknats.

Beslutsfattandet bör bygga på ett bra faktaunderlag om åtgärdernas effekter och risker

En del mål har redan flera gånger fastställts för statens koncerttjänster

OHRA-projektet har föreslagit³¹ att de interna koncernmålen för statsförvaltningen (t.ex. målen för lokaler, anställda, ICT och upphandling) ska fastställas i en separat process och beredas under samordnande av finansministeriet i samarbete med koncernaktörerna. I statsrådets principbeslut³² har det som varaktiga omkostnadsbesparingar föreslagits totala sparpotentialer till de enheter som tillhandahåller koncerttjänster. Slutrapporten från projektet för utveckling av resultatstyrningen³³ innefattar också ett förslag om att ta fram gemensamma administrativa mål.

Revisionsverket har gjort granskningar av verksamheten vid inrikesförvaltningens servicecentral (187/2009), statsförvaltningens lokaler och koncernstyrning (225/2011), statens IT-servicecentraler (3/2013) och reformen av statens lönesystem (2/2015). Revisionsverket understryker att det i koncerttjänsterna bör säkerställas att uppföljningen och rapporteringen om uppnåendet av målen är långsiktig.

Omorganiseringen av statens ekonomi- och personalförvaltning kräver fortfarande mycket arbete

Den produktivetsnytta som har fastställts för servicecentralverksamheten har inte uppnåtts fullt ut. För att uppnå den bör processerna för skötsel av statsfinanserna utvecklas som helhet. Revisionsverket har i sin årsberättelse 2013³⁴ lyft fram utvecklingsområden som gäller att ordna, styra och leda tjänsterna vid ICT-servicecentralerna och servicecentralerna för ekonomi- och personalförvaltning.

Servicecentralverksamheten för statens ekonomi- och personalförvaltning

Utifrån Statskontorets utredning om produktivetsutvecklingen inom statens ekonomi- och personalförvaltning³⁵ har produktiviteten i kärnprocesserna inom statens ekonomiförvaltning ökat med 6 procent 2008–2011 och inom personaladministrationens kärnprocesser med 4–6 procent. Servicecentrets andel av antalet årsverken för ekonomi- och personalförvaltning uppgick till totalt 11 procent. Det finns en stor variation (4–20 %) i hur förvaltningsområdena och bokföringsenheterna utnyttjar servicecentrets tjänster.

Målet för servicecentralverksamheten inom statens ekonomi- och personalförvaltning var att centralisera rutinmässiga volymtjänster och förenhetliga datasystem. Syftet med att förenhetliga tjänster och processer och att använda moderna ICT-lösningar var att frigöra personalresurser till att skapa ekonomiska data som ska stöda beslutsfattandet och planeringen.

Införandet av Kieku-datasystemet har dragit ut på tiden. De sista införandena uppskattas ske 2016. I praktiken innebär detta att en del av de tidigare, överlappande datasystemen för ekonomi- och personalförvaltning måste användas och underhållas under en mycket längre tid än planerat. För att servicecentralverksamheten ska kunna utnyttjas fullt ut bör processerna och datasystemen för skötsel av statsfinanserna effektiviseras i sin helhet.

Revisionsverket har understrukt³⁶ att målen att förenhetliga effektivitets-, resultat- och verksamhetsprocesserna, fastställda för statsrådets förvaltningsenhet som inledde sin verksamhet den 1 mars 2015, bör vara i en sådan form att de kan mätas. På så sätt är det möjligt att ta fram verktyg för att följa upp, styra och leda förnyelsen.

Produktiviteten i ekonomiförvaltningen måste utvecklas med tanke på skötseln av finanserna som helhet

Rapporteringen om uppgifter om statens lokaler varierar

Trots att uppföljningen av lokaleffektiviteten har utvecklats, saknas heltäckande rapportering om hur kostnaderna för lokalerna och lokaleffektiviteten har utvecklats.

Statens lokalitetsstrategi

Målet för statens lokalitetsstrategi utarbetad 2005 var att förbättra arbetsmiljöerna inom statens ämbetsverk och inrättningar så att lokalerna stöder verksamheten på ett kostnadseffektivt sätt och samhällsansvaret i verksamheten kan säkerställas. I strategin föreslogs det att den målsatta totala lokaleffektiviteten i kontorsliknande enheter skulle vara 25 lägenhetskvmadratmeter per person.

Enligt uppskattningar i statsrådets principbeslut av den 4 februari 2010 skulle behovet av lokaler inom statsförvaltningen, mätt med antalet anställda 2010, minska med cirka 425 000 m², om ytan på en lokal per person minskade med cirka fem kvadratmeter. På nuvarande nivå skulle minskningen medföra en beräknad besparing på 16–32 miljoner euro per år.

I granskningen om statsförvaltningens lokaler och koncernstyrning (225/2011) konstaterades det att finansministeriet saknar ett insamlat faktaunderlag om hyresvärdar, kostnader, ekonomisk lönsamhet och lokaleffektivitet vid statens ämbetsverk och inrättningar. Revisionsverket ansåg att den utveckling som var målet för lokaleffektiviteten enligt strategin borde kunna utvärderas.

År 2010 började Senatsfastigheter samla in uppgifter om statsförvaltningens samtliga lokaler i sitt system för uppgifter om lokaler. Revisionsverket ansåg att systemet för uppgifter om lokaler, om syftet med systemet förverkligas, kan ge goda utgångspunkter för övergripande förvaltning av statsförvaltningens lokaler, bedömning av målen för lokaleffektiviteten och rapportering av dessa.

Uppgifterna om lokaler och framstegen i projektet för uppgifter om lokaler bör rapporteras på ett konsekvent sätt

De viktigaste uppgifter och nyckeltal om statens lokaler som rapporteras i regeringens årsberättelse 2013³⁷ var ännu inte heltäckande. I uppföljningsrapporten om granskningen gällande lokaler³⁸ konstaterade revisionsverket att man framöver vid rapporteringen ska fästa uppmärksamhet vid att uppgifterna om lokalerna ska mer omfattande. I regeringens årsberättelse 2014³⁹ rapporteras ingenting om vare sig insamlingen av uppgifter om lokaler eller utnyttjandet av dem vid beslutsfattande, och inte heller om kostnaderna för lokalerna, lokaleffektiviteten och deras utveckling.

Målen för att förenhetliga statens ICT-tjänster måste konkretiseras

Man strävade efter att samla statens ICT-tjänster till Statens IT-servicecentral⁴⁰ som inrättades så tidigt som 2005. Med beaktande av detta är det viktigt att som stöd för målen att förenhetliga datasystem ta fram konkreta och uppföljningsbara mätare för hur förenhetligandet av statens ICT-funktioner vid Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori framskrider och hur ICT-kostnaderna utvecklas. För att förbättra kontrollen av statens ICT-kostnader bör särskild uppmärksamhet fästas vid att utveckla sådana beräkningssystem som stöder beslutsfattandet.

Vid uppföljningen av granskningen om statens IT-servicecentraler⁴¹ framkom det att man inte hade tagit fram vare sig resultatindikatorer för Valtori eller system som stöder verksamhets- och ekonomiledningen. Finansministeriet har för avsikt att fortsätta att genomföra enkäten Uppgifter om statens informationsförvaltning. Utifrån uppföljningen har beräkningssystem som stöder ledningen av ICT-verksamheten inte utvecklats.

När nya organisationsformer införs inom statsförvaltningen bör man också bygga upp nödvändiga styrnings- och uppföljningssystem för dem. Vid rapportering om uppnåendet av mål bör man sträva efter att undvika olika förfrågningar. Uppgifterna bör kunna rapporteras direkt från datasystemen så att det är enkelt att använda dem vid beslutsfattande, verkställande och ledning. De mål som har ställts upp på statsnivå samt förverkligandet av målen bör rapporteras på ett konsekvent sätt i regeringens årsberättelse till riksdagen.

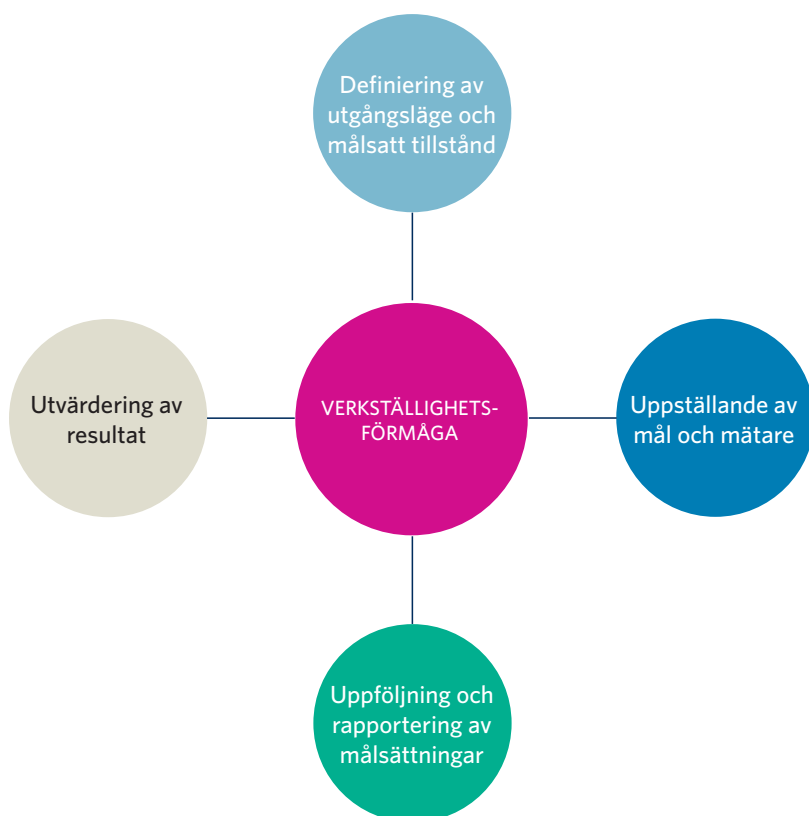
Styrnings- och uppföljningssystem för ekonomin måste införas

På statsnivå utnyttjas lönesystem inte vid ledning

I och med reformen av lönesystemet har ett mycket stort antal olika lönesystem tagits fram inom statsförvaltningen. Ämbetsverken och inrättningarna har genom avtal fritt fått bestämma om sina lönesystem, och på så sätt har man kunnat utveckla sådana lönesystem som bäst lämpar sig för varje ämbetsverks verksamhet. Å andra sidan gör det stora antalet olika lönesystem att det är svårt att sammanställa jämförbara data på statsnivå. Dessutom kan det också göra användningen av personalresurserna mellan olika ämbetsverk mindre flexibel.

Enligt revisionen om statens lönesystem (2/2015) har man inte trots förbättring av lönenivån tagit fram några metoder för att utvärdera vilka effekter reformen av lönesystemen har på ämbetsverkens verksamhet och resultat. Ämbetsverken och inrättningarna verkställer årligen prestationsbedömningar, men deras effekter på och samband med uppfyllelsen av resultatmålen följs inte upp på statsnivå.

En tydligare integration ska skapas mellan prestationsbedömningar, resultatledning och resultatstyrning



Figur 7: Faktorer som bidrar till lyckat genomförande

2.2 Förvaltningens förmåga att utnyttja ICT

På informations- och kommunikationsteknik (ICT) och digitalisering riktas förväntningar om att de ska skapa ett nytt uppsving för produktivitet och den ekonomiska tillväxten.⁴² Avsikten är att med hjälp av dem förnya och effektivisera den offentliga förvaltningens funktion och förbättra verksamhetens kvalitet.⁴³

Främjande av digitaliseringen kräver ett starkt och engagerat grepp i ledningen och koncernstyrningen. Digitaliseringen bör beaktas redan i lagberedningen. Befintliga lagar och förordningar behöver justeras om de utgör onödiga hinder för en innovativ omläggning av processer och de fördelar som eftersträvas genom digitalisering. Förvaltningen bör med kritisk blick analysera informationssamhällsutvecklingen hittills och lära sig av sina misstag för att det ska vara möjligt att infria förväntningarna på den ekonomiska tillväxten och produktionsförbättringen genom ICT och digitalisering.

Förvaltningens förmåga att utnyttja ICT granskas i detta kapitel utifrån följande revisionsverkets revisioner och uppföljningsrapporter:

- Faktaunderlag för strukturpolitiska beslut (13/2015)
- Elektroniska arbetskraftstjänster (8/2015)
- Interoperabilitet i statens ICT-avtal (7/2015)
- Användning av tekniska hjälpmedel vid servicen till äldre i hemmet (3/2015)
- Främjande av digital arkivering (11/2014)
- Hantering av ungdomsarbetslöshet (8/2014)
- Statens IT-servicecentraler (3/2013) och därtill hörande uppföljningsrapport
- Utvecklingen och användningen av identifieringstjänster i den offentliga förvaltningen (161/2008) och därtill hörande uppföljningsrapport

Digitaliseringen har gett mindre resultat än förväntat

Höjning av produktiviteten med hjälp av digitalisering är ett av de centrala elementen i programmet för statsminister Juha Sipiläs regering. Å andra sidan har informationssamhället och ICT sedan 1990-talet upptagits i flera regeringsprogram och informationssamhällsprogram som inletts utifrån regeringsprogrammen. Resultaten har dessvärre varit mindre än vad man hoppats på.

Programmet för statsminister Jyrki Katainens regering innehöll flera olika åtgärder för utnyttjande av informations- och kommunikationsteknik. Enligt programmet för statsminister Alexander Stubbs regering var digitaliseringen ett avgörande tillfälle för Finland att öka produktiviteten och den skulle utnyttjas fullt ut. Digitalisering ingick även som ett av de viktigaste elementen i det strukturpolitiska programmet som godkändes av statsminister Katainens regering och vars implementering fortsatte under statsminister Stubbs regeringsperiod.

Förvaltningens utmaningar, mål och åtgärdsförslag för utnyttjande av ICT har upprepats i nästan oförändrad form sedan 1990-talet

Exempel på mål och åtgärder i tidigare program för elektronisk kommunikation och för informationssamhället

Statsminister Paavo Lipponens II regering

Statsminister Paavo Lipponens II regering inkluderade ett fungerande informationssamhälle och främjande av digitaliseringen på sitt program 1999. I detta syfte lanserades ett handlingsprogram för digitala tjänster inom den offentliga förvaltningen.⁴⁴ Genom programmet skulle man skapa enkla och säkra tjänster i datanät, minska på besvären och kostnaderna för den offentliga förvaltningens kunder och stöda företagets konkurrenskraft.

Många av de smärtpunkter och åtgärdsförslag för informationssamhälls-utvecklingen inom förvaltningen som identifierades i programmet är fortfarande aktuella. Bland åtgärdsförslagen nämndes bland annat säkerställande av heltäckande och snabba datakommunikationer och erbjudande av lösningar för elektronisk identifiering.

Statsminister Matti Vanhanens I regering

År 2003 axlade statsminister Matti Vanhanens I regering uppgiften att ge Finlands ekonomi ett nytt uppsving genom arbete, företagssamhet och gemensamt ansvar. Regeringen lanserade ett förvaltningsövergripande informationssamhällsprogram som skulle öka konkurrenskraften och produktiviteten, den sociala och regionala jämlikheten samt medborgarnas välbefinnande och livskvalitet genom utnyttjande av data- och kommunikationstekniken.

Sektionen för elektronisk kommunikation inom förvaltningen, som var underställd rådet för informationssamhället, utarbetade 2004 en handlingsplan som omfattande utveckling av gemensamma tjänster för elektronisk kommunikation, bland annat en lösning för myndigheternas behörighetsadministration. Lösningen skulle identifiera användaren, dennes roll och behörighet.⁴⁵

Det behövs övergripande samordning för att förväntningarna på den nationella servicekanalen ska kunna besvaras

I statsminister Jyrki Katainens regerings strukturpolitiska program var en av finansministeriets lösningar för höjning av produktiviteten att bygga upp en nationell servicekanal inom ramen för en nationell servicearkitektur.

Budgeteffekten av det nationella servicearkitekturprojektets direkta kostnader uppskattas till 120 miljoner euro åren 2014–2017. Projektet beräknas minska hållbarhetsunderskottet med sammanlagt cirka 500 miljoner euro i ett tioårsperspektiv.⁴⁶ Enligt revisionen Faktaunderlag för strukturpolitiska beslut (13/2015) är det emellertid så att den nationella servicearkitekturen har upptagits som en åtgärd i det strukturpolitiska programmet utanför den egentliga beredningsgruppens förslag och några noggrannare grunder för bedömningen av kostnaderna och fördelarna finns inte i materialet.

Den nationella servicekanalens kostnader och fördelar lades inte fram i det strukturpolitiska programmet

Den nationella servicekanalen och servicearkitekturen

Med den nationella servicekanalen avses en informationsförmedlingstjänst på teknikkonceptet X-Road som används i Estland. Dessutom är det tänkt att staten ska tillhandahålla

- möjligheter till elektronisk identifiering och signering
- roll- och behörighetstjänster för ärendehantering för annans räkning
- ett medborgarkonto med vilket medborgarna kan kontakta myndigheterna och där viktig information med tanke på individens rättssäkerhet kan lagras

Dessa komponenter byggs upp parallellt med den nationella servicekanalen och tillsammans bildar de den nationella servicearkitekturen. De färdiga komponenterna är tänkta att bli en central del av den digitala serviceinfrastrukturen.

Den nationella servicekanalen och servicearkitekturen förväntas ge effektivare processer och bidra till utvecklingen av nya tjänster och affärsmöjligheter. Någon plan för när och hur servicekanalen kan tas i omfattande och effektiv drift har inte presenterats. Det föreligger en risk att projektet för den nationella servicearkitekturen framskrider på samma sätt som de tidigare infrastrukturprojekten för informationssamhället, med andra ord kommer de processändringar som behövs för att uppnå kostnadsfördelar inte att införas hos en tillräckligt bred användargrupp.

Därför behövs en stark och mer övergripande samordning och även en överenskommelse på regeringsnivå om vilken instans som ska axla ansvaret. Det behövs målmedveten ledning och aktiv styrning på koncernnivå. Den part som åläggs styrningen ska hela tiden växelverka med de övriga parterna. Styrningen ska verkställas ur ett praktiskt perspektiv. Vid sidan av infrastrukturprojekten ska det tas fram tjänster som utnyttjar projekten, har en sund och fungerande finansiering samt en tillräcklig efterfrågan. Det är viktigt att förändringsprogrammet delas upp i lämpliga faser och att faserna verkställs och synkroniseras på bästa sätt.

Det behövs övergripande samordning och styrning för att de mål som ställts för den nationella servicekanalen ska kunna uppfyllas

Exempel på statens ICT-infrastrukturprojekt med liten eller ingen nytta

Användningen av Befolkningsregistercentralens medborgar- eller organisationscertifikat ökade mycket långsamt. Det fanns många olika orsaker: tekniken lämpade sig inte för ett stort antal slutanvändare, det fanns få ställen där certifikaten kunde användas, bristande stöd från den offentliga förvaltningen för införande av medborgarcertifikat i stor skala, medborgarcertifikatets höga pris och problemen med organiseringen och verksamheten på Befolkningsregistercentralen.⁴⁷

Beredningen av upphandling för Statens IT-servicecenters projekt gällande en serviceplattform för elektronisk kommunikation avslutades i november 2011. Plattformen skulle bestå av en teknisk basinfrastruktur, verktyg för framtagning av tjänster och tjänster för allmänt bruk av datasystemen, såsom behörighetstjänster. Finansministeriet avbröt projektet i början av 2012 med motiveringen att nyttan med plattformen verkade bli mindre än vad som förväntats bland annat på grund av att alltför få myndigheter hade gått in för att använda plattformen.⁴⁸

Utvecklingen fokuserar alltför mycket på tekniken

Man har redan länge insett att kommunikationstjänster måste byggas upp som en del av utvecklingen av verksamheten och ekonomin.⁴⁹ IT-projekten får inte fjärmars från verksamhetsutvecklingen.⁵⁰ I praktiken sker utvecklingen av elektroniska tjänster och datasystem i statens verksamhet ändå fortfarande separat från det övriga. De som ansvarar för verksamheten och verksamhetsutvecklingen har inte insett sin roll i utvecklingen av datasystemen.

Enligt definitionen i 3 § i lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen är informationsförvaltning en stödfunktion som tryggar skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter med hjälp av informations- och kommunikationstekniska metoder och förfaranden, Enligt lagen ska Finansministeriet ta hand om den allmänna styrningen av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningens myndigheter. Däremot ska varje ministerium styra utvecklandet av verksamheten inom sitt ansvarsområde.⁵¹ Därför begränsas Finansministeriets styråtgärder till de tekniska lösningarna och myndigheternas till informationsförvaltningen. Det är likväl inte möjligt att få ut full nytta av de tekniska lösningarna om de inte har byggts upp som en del av den eventliga verksamheten och som ett stöd för verksamheten.

Den högsta tjänstemannaledningen ska ta ansvar för att informations- och kommunikationstekniken länkas bättre till utvecklingen av verksamheten på respektive ansvarsområde. Koncept som baserar sig på ICT bör utarbetas genom innovativa försök i mindre skala. Dessutom bör man se till att resultaten från lyckade försök på ett effektivt sätt tas i allmänt bruk, att den offentliga förvaltningens verksamhet utvecklas utifrån en helhetssyn och att informations- och kommunikationsteknik utnyttjas på ett totalekonomiskt sätt.

Den övergripande arkitektur som presenteras i lagen om informationsförvaltning är tänkt att vara ett verktyg som underlättar planeringen av verksamheten och datasystemen som en helhet. I revisionen Interoperabilitet i statens ICT-avtal (7/2015) framkom det emellertid att den övergripande arkitekturen inte har tagits allmänt i bruk, utan den har mest uppfattats som ett verktyg för ämbetsverkens informationsförvaltningsenheter. Beskrivningarna för arkitekturer för hela den offentliga förvaltningen eller för enskilda delområden är halvfärdiga och bildar ingen sammanhängande helhet.

Lagen om styrning av informationsförvaltningen inrangerar informationsförvaltningen som en stödfunktion, vilket kan hämma innovativt förnyande av verksamheten med hjälp av ICT

Den övergripande arkitekturen har inte införts som ett strategiskt verktyg, utan den har förblivit ett verktyg för informationsförvaltningen

Den övergripande arkitekturen

Med den övergripande arkitekturen avses en helhetssyn på utveckling av verksamheten. Den är ett verktyg för strategisk styrning som bidrar till enhetligare utveckling av verksamheten och användning av ICT inom den offentliga förvaltningen. Under den övergripande arkitekturens paraply utvecklas organisationens verksamhet, informationslager, datasystem och tekniska system som en helhet.

Finansministeriet har tagit fram en referensram för beskrivning och konceptualisering av den övergripande arkitekturen samt utfärdat riktgivande anvisningar för hur en övergripande arkitektur bör planeras och upprätthållas.

En av avsidorna med utvecklingsarbete som utgår från de tekniska aspekterna är att de anställda inte beaktas tillräckligt eller på rätt sätt. Man vet inte hur de nya arbetssätten ska införas och förändringarna uteblir. Människans roll i denna process förbises. Till och med när projektchefen representerar den egentliga kärnverksamheten är det ofta informationsförvaltningen och programvaruleverantörerna som genomför IT-projekten. Utan ett aktivt deltagande från ledningen, och om projektets syften med tanke på verksamheten förblir abstrakta och avlägsna, föreligger en risk för att systemanvändarnas representanter inkluderar gamla arbetsmönster och rutiner i det nya systemets funktioner.

Det krävs starkt engagemang från den högsta ledningen för att åstadkomma ändringar i arbetssätten

Exempel på när de anställda inte har beaktats tillräckligt eller på rätt sätt

Ansaret för Undervisnings- och kulturministeriets projekt SALAMA gavs till informationsförvaltningen. I början av projektet saknades tillräcklig förståelse för verksamhetens behov. Eftersom de nya arbetsmodellerna var dåligt planerade, började användarna under projektet ställa krav på ändringar utifrån sina gamla arbetssätt. Detta var en bidragande orsak till att SALAMA-systemets funktion för handläggning av statsbidrag försenades med flera år och projektets kostnader sköt i höjden.⁵²

Användning av tekniska hjälpmedel vid servicen till äldre i hemmet har bland annat lidit av att det i vårdpersonalens utbildning inte har ingått tillräckligt ingående studier i avancerade tekniska hjälpmedel och att handledningen i hur hjälpmedlen ska användas inte har nått alla personer som arbetar i klientkontakt eller varit tillräcklig.⁵³

Processer och arbetssätt förnyas inte alltid tillräckligt

Det har ofta varit mer utmanande att förnya och harmonisera service-processerna och förvaltningen än att utarbeta de ICT-lösningar som behövs.⁵⁴ Många gånger ser man inte vad som finns utanför den egna organisationen eller förvaltningen eller uppfattar inte vilka konsekvenser en teknisk lösning kan få på andra delar av helheten. Man ifrågasätter inte gärna ingrodda handlingsmönster och arbetssätt. För förändringar krävs ledare med visionär styrka.

Ett övergripande synsätt har saknats till exempel i arbetet för utveckling av ärendehantering och digital arkivering. Man har inte tänkt tillräckligt på att uppställa gemensamma mål eller samordna åtgärder, utan utvecklingsinsatserna har baserat sig på parternas egna premisser och behov. I revisionen Främjande av digital arkivering (11/2014) påpekades att permanent eller långvarig informationslagring inte har behandlats inom ramen för mer övergripande informationshantering.

Implementeringen av ICT-lösningar begränsas oftast noga till den egna organisationens eller förvaltningens verksamhet, vilket försvårar innovativt utvecklingstänkande. Många gånger har målet varit att främst skjuta över rutinuppgifter på kunderna, så att myndigheterna kan koncentrera sig på mer krävande serviceuppgifter.⁵⁵ I stället borde man eftersträva automatisering av rutinuppgifter med hjälp av ICT och samarbeta med andra aktörer inom den offentliga förvaltningen och utnyttja redan befintlig information inom förvaltningen.

Olika parter tar fram lösningar utifrån sina egna premisser utan att tänka på helheten

ICT borde i stor omfattning som möjligt användas för automatisering av arbetsmoment och inte bara för att skjuta över arbetet på kunderna

Elektroniska arbetskraftstjänster

Arbetskraftsförvaltningen hör till de första inom den offentliga förvaltningen som införde service på webben. Det har varit möjligt att utannonsera och söka efter jobb via internet sedan 1992. Servicen på arbets- och näringsbyråerna har utgått från personlig betjäning i direkt kundkontakt, medan de andra servicekanalerna, såsom telefon och webben, ursprungligen har tagits fram som komplement. I dag anmäler sig största delen av de arbetslösa via webbtjänsten. Arbetskraftsförvaltningens rutinsysslor har flyttats till kunderna, men själva jobbsökningsprocessen har inte egentligen förnyats under tiden.

Det måste finnas tillräckligt god förståelse för de möjligheter och konsekvenser som den nya teknikens införande innebär. Detta gäller förutom informations- och kommunikationsteknik även all annan ny teknik. Man har trott att kommunernas tjänster inom hälso- och sjukvård, handikappvård och äldreomsorg kan effektiviseras betydligt med hjälp av modern välfärdsteknik. I revisionen Användning av tekniska hjälpmedel vid servicen till äldre i hemmet (3/2015) framgick det att det ofta saknas förståelse för hur användning av tekniska hjälpmedel inom en tjänst påverkar servicehelheten och -processerna överlag. För att den nya tekniken ska kunna leverera tydliga fördelar, måste kommunerna kunna på ett tillräckligt mångsidigt sätt beakta vilka effekter de tekniska hjälpmedel som kunderna använder har på vårdarbetet och dess processer. Ett alltför snävt synsätt leder till missberäkningar av både kostnads- och nyttoeffekterna.

Ärendehanteringssystem har införts i syfte att effektivisera personalens tidsanvändning, förbättra informationsförmedlingen och öka öppenheten och transparensen. I samband med målsättningen för utvecklingsprojekt har det ofta konstaterats att processerna måste läggas om helt för att målen ska kunna nås. I revisionen Främjande av digital arkivering (11/2014) konstaterades att utvecklingarna hade svårt att frångå sina inrutade rutiner och helt lägga om arbetsprocesserna genom innovativt nytänkande. Förnyelserna var ofta inte mer än effektivisering av de gamla processerna. De nya processerna och arbetsmomenten skilde sig inte märkbart från processerna i pappersvärlden. Endast informationsöverföringen mellan de olika arbetsmomenten hade digitaliserats.

Granskningen av ICT-kostnaderna leder ofta till felaktiga slutsatser

Enligt finansministeriets årliga förfrågan om informationsförvaltningskostnaderna ökade statens ICT-kostnader stadigt under början av 2000-talet, ända till 2010. Därefter verkar trenden i statens ICT-kostnader ha brutits.⁵⁶ Resultaten har använts som stöd för beslut, men faktagrunden är ingalunda tillförlitlig. Det finns betydande skillnader mellan enkätsvaren och poster i centralbokföringen på sådana konton där inge skillnader i princip ska förekomma. Dessutom saknas kostnadsberäkningar som stöd för planeringen och uppföljningen av ICT-verksamheten.⁵⁷ Om ICT-kostnaderna granskas utan att prestationerna och resultaten granskas samtidigt, leder det lätt till besparingar på fel ställen.

De nya teknikernas eller systemens kostnads- och nyttoeffekter uppskattas inte tillräckligt bra

Befintliga processer effektiviseras i stället för att förnya dem med ett innovativt grepp

Att granska ICT-kostnaderna separat från den övriga verksamheten upprätthåller ICT:s status som en stödfunktion och leder lätt till besparingar på fel ställe

Finansministeriet tog 2013 i bruk en gemensam IT-lösning som statsförvaltningens ICT-projektportfölj. Avsikten är att i projektportföljen registrera uppgifter om målen för och innehållet i statsförvaltningens pågående och planerade projekt samt uppskattningar och utfallsdata om livscykelkostnaderna och finanseringen för den valda lösningen. I revisionen Interoperabilitet i statens ICT-avtal (7/2015) konstaterades att projektportföljen tillsvidare ger endast en riktgivande bild, eftersom uppgifterna inte är tillräckligt tillförlitliga eller jämförbara. Projektportföljen är inte tänkt att ge en uppfattning av ICT-helheten, dess monetära värde och därtill hörande avtal och därför finns det fortfarande ingen helhetsbild.

Digitalisering kräver djupare analyser och bättre förståelse av ICT-kostnaderna. Det behövs mer insatser för utveckling av kostnadsberäkningen och -uppföljningen.

Upphandling av IT-system blir allt mer komplicerad

Kriterierna för upphandling av informationssystem blir hela tiden allt fler och många av dem härrör från olika lagar. Relevanta lagar är bland annat följande:

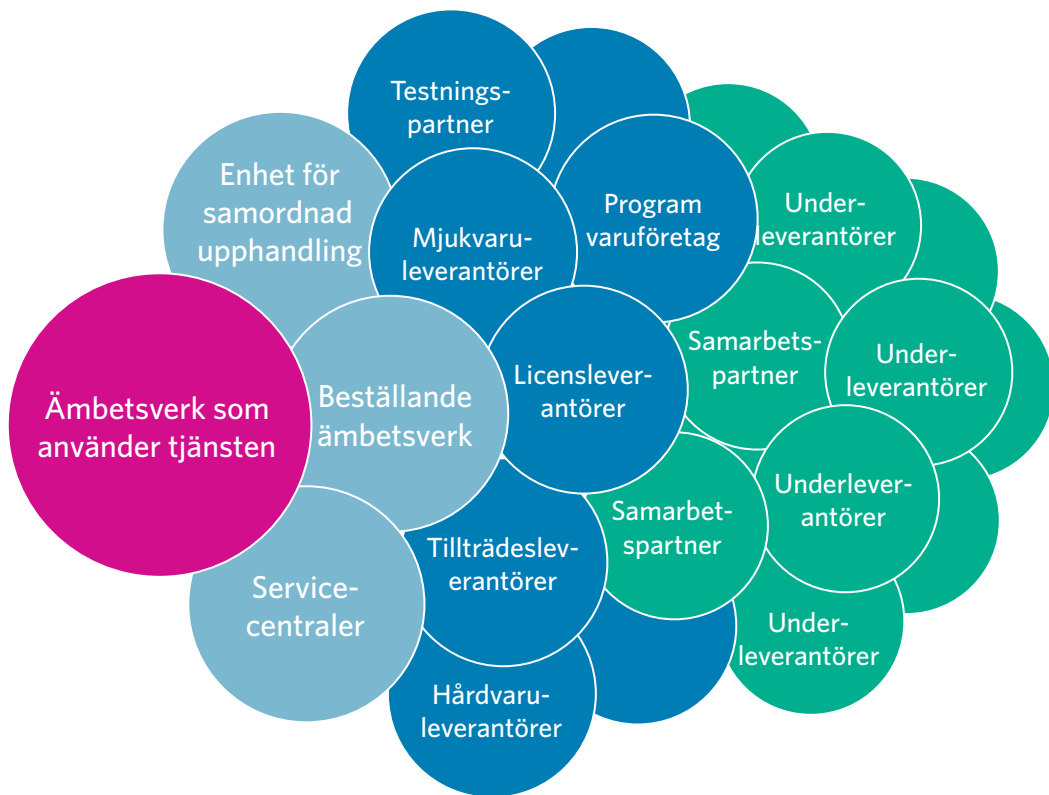
- lagen om offentlig upphandling (348/2007)
- lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (634/2011)
- lagen om statsbudgeten (423/1988), 22 a §
- lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (1226/2013).

Lagstiftningen påverkar även kriterierna för datasystemens funktioner och innehåll. Myndigheterna har många olika frågor som måste avgöras för att de ska handla enligt alla lagarstadgade och andra ålägganden. I revisionen Interoperabilitet i statens ICT-avtal (7/2015) fastställdes att det har blivit svårt, osmidigt och långsamt att göra upphandlingar på grund av de många författningarna om upphandling av informationssystem, trots att den snabbt utvecklande ICT-branschen samtidigt kräver smidighet och flexibilitet.

Förvaltningen ska uppdatera sin kompetens om upphandling, drift och underhåll av datasystem så att den motsvarar omvärldens krav både i dag och i framtiden. Genom att datasystemleveranserna har blivit långa kedjor eller nätverk föreligger en risk för att ansvarsfrågorna blir otydliga. De nuvarande rutinerna för avtalshanteringen inom förvaltningen stöder inte alltid god hantering av de komplexa helheterna.⁵⁸ När problem tillstöter i praktiken kan det vara svårt att identifiera orsakerna och ansvarsinstanserna.

I författningsdjungeln går upphandling och utveckling av IT-systemen trögt och besvärligt till

Inom förvaltningen finns inte alltid tillräcklig kompetens för hantering av de komplexa nätverk som anknyter till IT-system



Figur 8: Nätverk för IT-anskaffningar

Svårigheter med användning av information som insamlats av annan myndighet

Ett av målen för informationsförvaltningslagen är att främja interoperabiliteten mellan datasystem så att uppgifter som lagrats i ett system kan användas av andra system över organisationsgränserna. Till exempel i skötseln av ungdomsarbetslöshet finns det ofta behov av en helhetsbild av den ungas situation, och då behövs uppgifter från arbets- och näringsbyråerna, undervisningsväsendet och social- och hälsovården.⁵⁹

De offentliga tjänster som medborgarna kan använda innehåller ofta sådana personuppgifter vars hantering är noga reglerad. Myndigheter får i princip inte utbyta sådana uppgifter utan att personen i fråga separat ger sitt samtycke till det. Bland annat inom servicen till äldre i hemmet har det starka integritetsskyddet lett till att hjälpmedelscentralen inte kan se vilka hjälpmedel klienten eventuellt har fått via socialvården. I värsta fall kan det leda till att klienten får flera olika hjälpmedel för samma ändamål, och de anställda vet inte nödvändigtvis vad som har varit avsikten med de hjälpmedel som klienten har.⁶⁰

Begränsningarna för hanteringen av personuppgifter försvårar utvecklingen av myndigheters gemensamma tjänster

De tekniska gränssnitt som behövs för informationsutbyte saknas rätt så ofta. Antingen har man inte kunna identifiera eller definiera dem, eller så har de ansetts vara alltför dyra i förhållande till den eventuella nyttan. Ofta betraktar man nyttoaspekterna ur sitt eget perspektiv, inte med tanke på helhetsbilden. En framträdande faktor i IT-projekten på statliga ämbetsverk är interoperabiliteten mellan de egna systemen eller med nära intressenters system. Kopplingarna mellan integrations- och gränssnittskriterierna och den strategiska planeringen är inte alltid helt uppenbara.⁶¹ Ett problem inom bland annat äldrevården är att trots att klienten har samtyckt till överlämnande av uppgifter så är systemen så olika att det ändå inte lyckas. Det finns också fall där kommunerna som hör till samma regionala hjälpmedelscentral inte har ett gemensamt hjälpmedelsregister.

Den offentliga förvaltningens informations- och kommunikations-tekniska funktion vid finansministeriet har arbetat för att ämbetsverken ska beakta kraven på interoperabilitet, men fokus i informationssystemprojekten har varit på det tekniska utförandet. Ett ännu större problem är att olika myndigheter använder samma begrepp på olika sätt. Detta gör det svårare att hitta lösningar på problemen med interoperabilitet. En del av problemen har sina rötter i lagstiftningen. Även små nyanser kan ändra på betydelsen av ett begrepp på ett avgörande sätt. Till och med på statens IT-servicecenter saknas samordning av begreppen som hänför sig till centrens serviceverksamhet, vilket gör det svårare att jämföra verksamheten och tjänsterna. Även begreppet informationssystem har många olika tolkningar.⁶²

Harmoniseringen av innehållet och tolkningen av begreppen mellan förvaltningsgrenarna ska börja på lagstiftningsnivån.

Avsaknaden av tekniska gränssnitt är ett problem med mer omfattande orsaker än bara tekniska hänsyn eller avtalsrätt

Begrepp som vid första anblick verkar identiska kan ha olika betydelser beroende på system

3 Integration i samhället

Bekämpning av fattigdom, ojämlikhet och utslagning var en av de tre huvudmålsättningarna i regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering. Antalet personer som lever i risk för fattigdom och utslagning i Finland har däremot ökat.⁶³ Vid revisionerna har revisionsverket märkt problem som vittnar om en svag integration i samhället och har därför gett rekommendationer för hur verksamheten skulle kunna utvecklas. I värsta fall kan problemen leda till utslagning från samhället.

Utslagningen orsakar miljardkostnader i nationalekonomi.⁶⁴ Risken för utslagning är särskilt stor bland arbetslösa ungdomar och en del av invandrarna. Risken kan minska genom att man ser till att alla får grundläggande yrkesfärdigheter för att kunna arbeta. Risken kan också minska genom effektiva sysselsättnings- och integrationsåtgärder och genom att beakta riskgruppernas särskilda behov i social- och hälsovårdstjänsterna.

Arbetskraftsförvaltningen bör beakta att speciellt unga som kommer in på arbetsmarknaden samt invandrare behöver personlig rådgivning och vägledning. Undervisnings- och kulturministeriet bör fästa uppmärksamhet vid att det stöd som invandrare behöver i den grundläggande utbildningen är tillräckligt. Ministeriet bör dessutom utreda orsakerna till varför skillnaderna i lärandet hos elever med invandrarbakgrund i genomsnitt är större i Finland än i de andra nordiska länderna och motsvarande länder i Nordeuropa.

Särskilt unga och invandrare
behöver personliga
arbetskraftstjänster

De observationer som presenteras i detta avsnitt är främst från följande berättelser:

- Integration inom social- och hälsovården (3/2014),
- Invandrarelever och den grundläggande utbildningens resultat (12/2015),
- Elektroniska arbetskraftstjänster (8/2015) och
- Samarbete inom studiehandledning och karriärhandledning (5/2015).

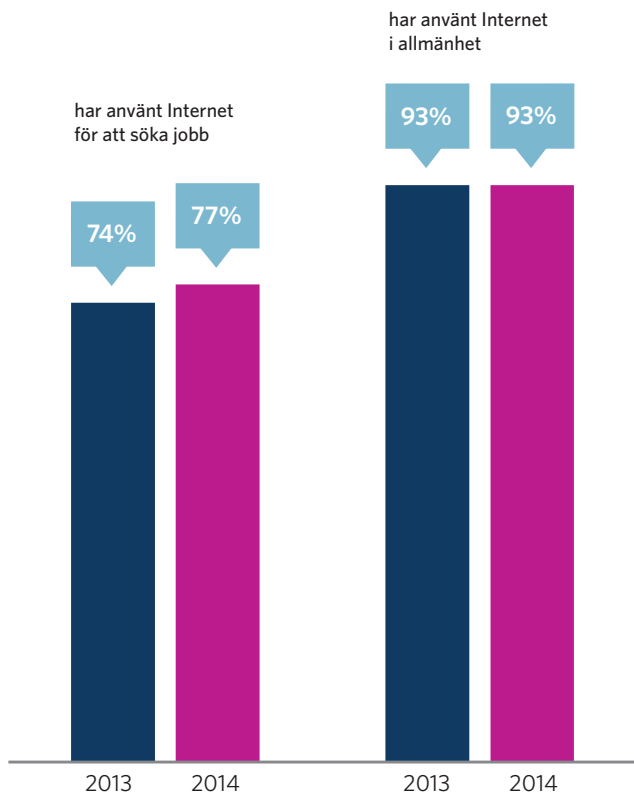
Brist på personlig service förlänger arbetslösheten bland unga

De senaste åren har utvecklingen gått mot att personalresurser inom arbetskraftsförvaltningen allt mer ersätts med elektroniska arbetskraftstjänster på webben. Målet har varit att lägga om statens servicestrukturer i syfte att höja produktiviteten inom serviceproduktionen. Trots att det är billigt att tillhandahålla webbtjänster, har arbetsförmedlingen en betydande indirekt inverkan på statsfinanserna på grund av de samhällsekonomiska förlusterna till följd av arbetslösheten.

Syftet har varit att utveckla arbetskraftsförvaltningens tjänster utifrån kundernas behov. Direkta kundkontakter har blivit mer sällsynta numera. Kunderna slussas till olika servicelinjer utifrån det antagna behovet av stöd. Enligt revisionsverkets uppfattning slussas kunderna in på servicelinjerna för mekaniskt, utan att ta hänsyn till deras verkliga arbetslivserfarenhet och -kompetens. Speciellt unga som kommer in på arbetsmarknaden och som kan ha en examen, men sakna kunskaper och erfarenheter av arbetslivet blir lidande på grund av bristen på vägledning. Servicekanalen bör väljas utifrån hur effektiv och resultatrik en viss tjänst är.

Personliga arbetsförmedlingstjänster kan inte heller i framtiden helt ersättas med elektroniska tjänster. En del av kunderna saknar kunskap eller möjlighet att använda webbtjänsterna. 10–20 procent av de potentiella kunderna saknar nätbankskoder. Problemet berör särskilt sådana utlänningar som bor i Finland, men som inte kan bevisa sin identitet med ett officiellt identitetsbevis från det egna utreselandet. Tillsvidare är det inte möjligt att använda tjänsterna med mobila enheter. En liten del av befolkningen bor dessutom i områden där nätet fungerar dåligt eller det saknas helt. De som använder mobila enheter, de som saknar nätbankskoder och de som bor utanför nätets täckningsområde utgör sammanlagt tio-tals procent av arbets- och näringsbyråernas kunder. Även i en undersökning om elektroniska tjänster inom social- och hälsovården har det konstaterats att de elektroniska tjänsterna kan komplettera, men inte helt ersätta de traditionella tjänsterna.⁶⁵

10–20 % av arbets- och näringsbyråernas kunder omfattas inte av webbtjänster



Källa: Statistikcentralen, Befolkningens användning av informations- och kommunikationsteknik 2013, 2014.

Figur 9: Internetanvändningen under de senaste 3 månaderna för att söka jobb, andel av de arbetslösa

Arbetslösa ungdomar blir dyra för samhället

Cirka en kvarts miljon finländare är helt beroende av grundtryggheten. Hälften av dem är under 30 år.⁶⁶ Cirka fem procent av ungdomarna under 24 år saknar examen efter grundskolan och de har varken arbete eller utbildningsplats.⁶⁷ Enligt Statistikcentralens undersökning löper unga som talar somaliska den största risken för att bli utan examen och arbete. Av dessa saknar 41 procent arbete, utbildningsplats och examen efter grundskolan.⁶⁸ Bland de som talar främmande språk löper de ryskspråkiga den minsta risken för utslagning (12 %). 34 procent av de ungdomar som talar kurdiska och 29 procent av de som talar arabiska löper risk för att bli utslagna.

Unga behöver tjänster med låg tröskel som ges över disk samt en person som ansvarar för deras servicehelhet. Vikten av samarbete mellan myndigheterna är stor när det gäller att förebygga utslagning. Enskilda tjänster hjälper sällan till att ta sig ur en utslag-

Stödåtgärder som riktas till barn och unga ger bättre avkastning än investeringar

ningscirkel. Stödåtgärderna är också desto effektivare, ju tidigare de vidtas. Enligt undersökningar ger stödåtgärder som riktas till barn och unga bättre avkastning än andra investeringar.⁶⁹ För att förebygga utslagning är det viktigt att stöda framförallt ungdomarnas jobbsökning. Arbetslöshet som upplevs i unga år kan påverka ens senare framgång på arbetsmarknaden betydligt.

Det står nationalekonomin dyrt att folk inte får jobb. Utgifterna för ungdomarnas arbetslöshet uppgår till cirka 470 miljoner euro per år.⁷⁰ År 2013 var utgifterna för utkomststöd över 700 miljoner euro.⁷¹ Utslagningen av unga har samband med svag hälsa och dödlighet. Enligt en färsk undersökning är totalkostnaderna för hälsovårdstjänsterna sju gånger större för utslagna ungdomar än för andra ungdomar.⁷² I synnerhet mentala problem är allmänna hos ungdomar. Utgifterna för psykiatrisk vård uppgår totalt till cirka 750 miljoner euro per år. Årligen används ungefär 230 miljoner euro för tjänster som förebygger utslagning av unga.⁷³

Utgifterna för ungdomarnas arbetslöshet uppgår till cirka 470 miljoner euro per år

Sysselsättningen av invandrare kan stödas genom integrationsåtgärder

Arbete skyddar mot fattigdom. De sysselsatta är också friskare än de arbetslösa. Sambandet går i båda riktningarna: utslagning från arbetslivet kan leda till svagare hälsa och en svagare hälsa kan öka risken för arbetslöshet.

I Finland förekommer både kortvarig och långvarig fattigdom oftare bland invandrare än bland den övriga befolkningen.⁷⁴ Undersökningar visar att fattigdomsriskerna är cirka sex gånger större bland barn vars föräldrar är födda i länder utanför EU än bland den övriga befolkningen.

Sysselsättningen bland invandrare förbättras betydligt efter de tio första åren i Finland efter inflyttningen. Arbetslöshetsgraden för invandrare är dock tre gånger större än för hela befolkningen. Jämfört med urbefolkningen har invandrare dessutom oftare visstidsanställningar och jobb som inte motsvarar deras utbildning.

Den minskade andelen personer i arbetsför ålder, som beror på att befolkningen åldras, bidrar till att ökningen av arbetsinsatserna kommer att avta avsevärt i flera år. Trots att ett flertal personer i arbetsför ålder samtidigt flyttar till Finland, är arbetsdeltagandet bland invandrare mindre än bland urbefolkningen. Därför räcker immigrationen inte till för att kompensera effekten av den minskade mängden befolkning i arbetsför ålder.⁷⁵

Det finländska arbetslivet behöver invandrare. Enligt en rapport som beställts av Näringslivets Delegation EVA behövs det 34 000 invandrare i Finland varje år för att arbetskraften inte ska minska. Det är dubbelt så många som för närvarande.⁷⁶

Sysselsättningen bidrar till bättre hälsa och tvärtom

Det finns en arbetskraftsreserv på 56 000 invandrare som redan bor i Finland, och sysselsättningen av dem kan stödas och påskyndas genom integrationsåtgärder.⁷⁷ En språkutbildning på rätt nivå som inleds snabbast möjligt efter inflyttning har stor betydelse för sysselsättningen. Invandrarna gynnas av en personlig service på arbets- och näringsbyråerna och en effektiv vägledning till andra tjänster. Behovet av vägledning är större eftersom invandrarnas kännedom om det finländska servicesystemet ofta är dålig.

Hälsoproblem kan utgöra hinder för integration av invandrare

Integration är en viktig faktor när det gäller att bygga upp ett framgångsrikt mångkulturellt samhälle. Integration är viktig för både den som integreras och samhället. En dålig integration kan leda till problem för individer och i samhället, och i extrema fall radikalisering.

De större grupperna av invandrare som bott i Finland under en längre tid är väl integrerade och har lärt sig att använda social- och hälsovårdstjänsterna. Många invandrare har emellertid sociala problem eller hälsoproblem. Till riskgrupperna hör i synnerhet flyktingar, asylsökande, äldre invandrare samt kvinnor, däribland ett flertal ensamstående mödrar och mödrar som varit hemma under en längre tid. Invandrarkvinnornas fysiska hälsa är ofta svag.

Invandrarnas specialbehov beaktas på varierande sätt i kommunerna och kommunernas olika enheter inom social- och hälsovården. Med undantag av mödrarådgivningen når social- och hälsovården dåligt andra invandrare än flyktingar. Det är till exempel vanligt att man endast när det gäller flyktingar beaktar att de behöver längre mottagningstider och tolkar, trots att de flesta andra invandrare har samma behov. Dessutom händer det ofta att invandrarnas mentala problem inte blir behandlade.

Revisionsverket har till arbets- och näringsministeriet föreslagit vissa åtgärder för att effektivisera integrationen. Ett av förslagen är att vägledningen för kommunerna ökas och riktas så att kommunerna får bättre färdigheter att tillgodose invandrarnas servicebehov. Genom en bra integration är det möjligt att förebygga utslagning som blir dyr.

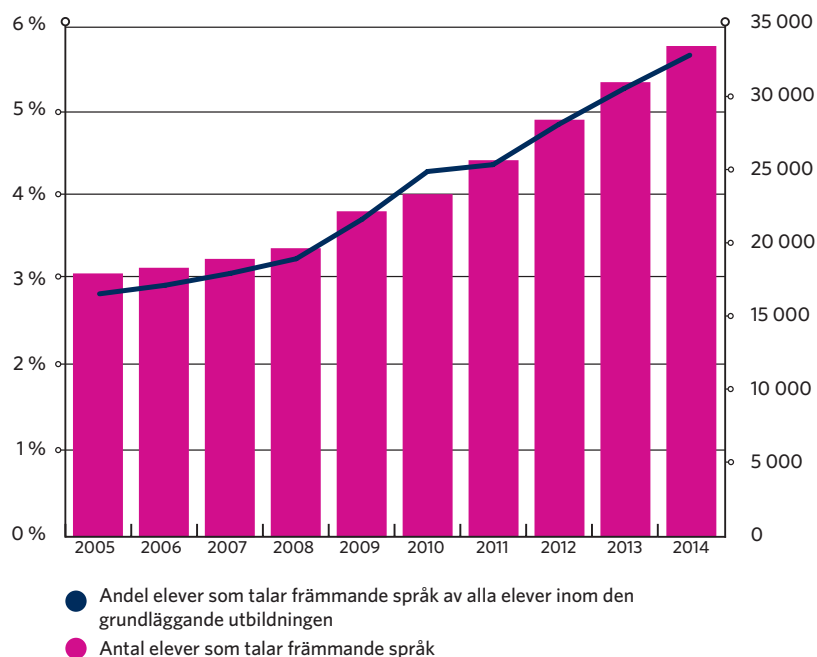
Sysselsättningen av invandrare kan påskyndas genom integrationsåtgärder

Flyktingar, asylsökande, äldre invandrare och kvinnor hör till riskgrupp

Kommunernas färdigheter att integrera invandrare måste förbättras

Stödet till invandrabarn och -ungdomar på alla skolstadier är av högsta vikt

Invandrabefolkningen i Finland är ung. Omkring 5 procent av eleverna inom den grundläggande utbildningen talar främmande språk. Elever med invandrabakgrund trivs bättre i skolan än elever med finländsk bakgrund. Eleverna med invandrabakgrund upplever skolan som meningsfullare och viktigare. Särskilt den andra generationens invandrare har mer positiva attityder till skolgång än vad urbefolkningen har. Så är fallet trots att invandrareleverna upplever mobbning på grund av sin invandrabakgrund och sina dåliga kunskaper i finska.⁷⁸ Även invandrarföräldrar har en stark tro på utbildning. De anser att utbildningen är mer betydelsefull för både enskilda individer och samhället än vad föräldrarna till elever som hör till urbefolkningen anser.



Källa: Rapporter om finansieringen av undervisnings- och kulturverksamhet

Figur 10: Antal elever som talar främmande språk (höger vertikalaxel) och deras andel av alla elever inom den grundläggande utbildningen 2005-2014.

Invandrarelevernas skolframgång är dock svagare än urbefolkningens. Utifrån resultaten av undersökningen PISA 2012 har de 15-åriga eleverna med invandrarbakgrund betydligt sämre kunskaper i matematik, läskunnighet och naturvetenskaper än urbefolkningen. Skillnaderna i skolframgången utjämnas när man beaktar invandrarelevernas bakgrund. Skillnaderna mellan elever med respektive utan invandrarbakgrund är dock betydligt större i Finland än i OECD-länderna i genomsnitt.

I Finland studerar elever med invandrarbakgrund ofta på en lägre klasstadium än sina jämnåriga. Så är fallet även i flera andra länder i Nordeuropa. Enligt revisionsverkets uppfattning kräver praxisen en noggrannare utredning. Skolorna bör sträva efter att elever med invandrarbakgrund ska kunna studera i årsklasser som motsvarar deras ålder.

Övergången från grundskola till utbildning på andra stadiet och till arbetslivet efter yrkesutbildningen är med tanke på utslagning av unga mer riskfyllda skeden i utbildningskarriären. Den andel som är utanför utbildning på andra stadiet genast efter grundskolan är klart större för de som talar främmande språk än för urbefolkningen. Antingen upphör de med sina studier helt och hållet eller byter skolplats oftare än andra ungdomar.⁷⁹ Enligt FPAs och VATTs undersökning är orsaken att föräldrar till elever med invandrarbakgrund i regel har ett sämre ekonomiskt läge än urbefolkningen. När ungdomar med invandrarbakgrund jämförs med ungdomar med liknande familjebakgrund bland urbefolkningen utjämnas skillnaderna märkbart eller de till och med försvinner.⁸⁰

Studiehandledningen bör utnyttjas i större omfattning vid förebyggandet av utslagning

Varje år blir cirka 5 000 ungdomar utan en studieplats som leder till examen.⁸¹ Genom studiehandledning strävar man efter att påskynda hittandet av utbildningsvägar och övergången till arbetslivet. Enligt en granskning där revisionsverket utvärderat studiehandledningen fungerar denna inte till alla delar enligt målen. Innehållet i vägledningstjänsterna har förändrats och blivit så brett att det försvagar organiseringen av det praktiska vägledningsarbetet i kommunerna.

Informationen om tillräckligheten och kvaliteten på handledningen är bristfällig. Det saknas exempelvis information om hur nära man i Finland är kulturutskottets mål om att en studiehandledare ska handleda högst 250 studerande. Förutsättningarna för personlig handledning till alla elever verkar snarare ha försvagats än förbättrats. För att det bristfälliga faktaunderlaget för studie-

Den grundläggande utbildningen har inte erbjudit samma möjligheter till invandrarelever som till urbefolkningen

Skillnaderna mellan elever med invandrarbakgrund och andra elever är större i Finland än i andra Europeiska länder

Kännedomen om studiehandledningens resultat är ringa

handledningen ska kunna kompletteras, rekommenderar revisionsverket en riksomfattande utvärdering av läget i handledningen.

Gruppen av unga som behöver många former av stöd och vägledning har samtidigt ökat. Det verkar bland annat finnas behov av att effektivisera studiehandledningen av invandrarelever. Vid revisionen "Invandrarelever och den grundläggande utbildningens resultat" framkom det att den andel elever som anser sig ha lärt sig informationssökning gällande platser för fortsatta studier är mindre bland invandrare än bland urbefolkningen. Utanför skolan får invandrareleverna något mer stöd i att förbereda sig för den kommande karriären än urbefolkningen, men i skolan får de däremot mindre stöd.

Vägledningstjänsterna för ungdomar ska kunna förbättras genom ett mer intensivt samarbete mellan undervisnings- och kulturministeriet och arbets- och näringsministeriet. För tillfället är planeringen och beredningen av vägledningstjänsterna för utspridda på olika ministerier och inom ministerierna.

Planeringen av
handledningstjänsterna är
splittrad på olika ministerier

4 Statens strategiska intressen som grund för verksamheten

Såväl privata aktörer som offentligt finansierade aktörer bidrar till hur samhället fungerar. Det är dock endast staten som har allmänt ansvar för samhällets tillstånd. Staten sägs ha strategiska intressen i frågor som anses vara särskilt viktiga med tanke på detta allmänna ansvar. Statens strategiska intressen är mycket olika. Intressena kan i sig vara synnerligen permanenta (t.ex. att säkerställa tillgången till mat), men metoderna för att bevaka dem kan variera från fall till fall.

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

- Sjöfartsstöd (på gång)
- Strategiska intressen i statsbolag (16/2015)
- Solidium Oy (6/2015)
- Praxis i anslutning till likvidation av egendomsförvaltningsbolaget Arsenal Ab (4/2015)

Staten har genom sin budgetfinansierade verksamhet strävat efter att bevaka sina strategiska intressen särskilt i de områden där marknaden inte kan verka. I den budgetfinansierade verksamheten är det till och med svårt att dra en gräns mellan vad som ingår i bevakningen av statens strategiska intressen och vad som eventuellt ingår i den övriga verksamheten, eftersom staten på ett övergripande plan syftar till att samhället ska fungera. Det är dock naturligt att reservera begreppet strategiskt intresse för situationer där verksamheten på grund av allmänintresse styrs på ett sätt som avviker från det grundläggande verksamhetsläget. Ur detta perspektiv medför hänsynstagandet till strategiska intressen merkostnader för staten jämfört med det grundläggande verksamhetsläget. På hela statens nivå kan det däremot till och med nås besparingar. Ett exempel på ett makroekonomiskt sätt att bevaka strategiska intressen kan vara en situation där man bygger en reservlandningsbana för flygplan på en väg redan när man bygger vägen, så att merkostnaderna för vägbygget är lägre än kostnaderna för att bygga ett landningsområde separat.

Staten kan främja sina strategiska intressen tämligen direkt även i bolag där staten är majoritetsägare. Ett exempel är att man vid isbrytarverksamheten i ett statsägt bolag med strategiska intressen motiverade statens vilja att behålla isbrytarna i Östersjöregionen (intressena har senare omvärderats). Kostnaden för detta var ute-

Staten har allmänt ansvar för samhällets tillstånd

Åtgärder för att bevaka strategiska intressen är inte gratis

blivna intäkter i den kommersiella isbrytarverksamheten. Däremot nåddes eventuell ekonomisk nytta genom att utrikeshandeln i Finland löpte smidigare.

På grund av allmänintresset följer staten också upp verksamheter utanför dess verksamhetsområde, utvärderar de strategiska intressena i dessa verksamheter och strävar vid behov efter att påverka vissa viktiga aktörer och deras verksamhet. Staten använder olika metoder för detta, bland annat övertagande, författningsstyrning, beskattning, understöd, köp av tjänster, övertalande och överenskommelse. Metoderna orsakar staten och andra aktörer direkta och indirekta kostnader. Exempel på statens strävan att bevaka sina strategiska intressen genom att ta över verksamheter är att staten har köpt andelar av vissa tankerfartyg och, genom understöd, att staten har stött den finländska sjöfarten på försörjningsberedskapsgrunder.

Revisioner har inriktats på olika situationer som har haft samband med statens strategiska intressen. I dessa situationer har bevakningen av strategiska intressen i regel inneburit undantag från det allmänna tillvägagångssättet, vilket eventuellt har kunnat orsaka staten kostnader. Det är viktigt att det vid bevakning av strategiska intressen beaktas eventuella merkostnader och att dessa jämförs med den nytta som kan uppnås. Risker är att de strategiska intressena anses vara så viktiga att kraven på vanlig lönsamhet och resultat inte kan tillämpas i dessa fall. Risker kan öka ytterligare om ett strategiskt intresse tas i beaktande utanför verksamhetsplaneringssystemet efter ringa förberedelser.

Enligt revisionsverkets uppfattning bör kostnaderna för strategiska intressen granskas i större omfattning än för närvarande. När strategiska intressen bevakas genom statligt bolagsäggande, bör det uttryckas tydligare i vilken mån ett strategiskt intresse har påverkat eller bör få påverka bolagens intäkter och intäktsföring till staten. För att strategiska intressen ska kunna bevakas, krävs det att man överväger fler alternativa metoder som har effekt. Definitionerna av strategiska intressen har förtydligats, men inte tillräckligt till alla delar.

Statens strategiska intressen riktas också till den privata sektorns verksamhet

God avsikt ger inte befrielse från resultatkrav

Motiveringarna till sjöfartsstödet har varit bristfälliga

Staten har stött den finländska sjöfarten årligen med 200–400 miljoner euro (beloppet beror delvis på hur sjöfartsstöd definieras). Permanent stöd till en viss sektor utgör ett undantag från den allmänna näringspolitiken, där marknaden tillåts styra utvecklingen av näringsstrukturen och stöd endast riktas till akuta strukturproblem.

De strategiska intressena för sjöfart är stora. Finland är helt beroende av sjötransporter, varför kontinuiteten i dessa måste säkerställas under alla förhållanden. Utifrån detta faktum har det dragits slutledningen att vi behöver den finländska sjöfarten, som med stöd av författningarna från kristiderna säkerställer försörjningsberedskapen i Finland. Slutledningskedjan innefattar också tanken att den finländska sjöfarten inte klarar sig på marknaden utan statsstöd. Kedjan av konsekvenssamband har sålunda beskrivits i olika dokument, men beskrivningen är bristfällig i avgörande frågor: man har inte bevisat hållbart och fullständigt varför just den finländska sjöfarten behövs för att säkerställa sjöförbindelserna på den nutida globaliserade transportmarknaden, eller om den är tillräcklig ens för att säkerställa försörjningsberedskapen. Vid revisionen framkom en risk för försörjningsberedskapen, nämligen att utflaggning av fartyg är mycket enkel och snabb. Betydelsen av detta har inte behandlats i planeringsdokumenten.

Sjöfartsstödet har också andra mål, men även de bygger på strävan efter att säkerställa försörjningsberedskapen. Vid revisionen framkom det att motiveringarna till stödet för sådana mål också var ytliga: man har till exempel inte bevisat hållbart varför den finländska sjöfarten är väsentlig för att sjöklustret ska kunna bevaras eller huruvida den finländska sjöfarten är tryggare och säkrare än den övriga sjöfarten i Östersjöregionen.

Eftersom sjöförbindelserna är livsviktiga, bör de förvaltningsområden som ansvarar för näringsgrenarna och trafiken utreda huruvida de nuvarande förfarandena säkerställer försörjningsberedskapen i tillräcklig omfattning eller om målet kan uppnås genom statsfinansiellt förmånligare metoder. Vikt bör också fästas vid det nuvarande stödsystemets statsfinansiella betydelse inklusive indirekta konsekvenser, eftersom sjöfartssektorn har egenskaper som väsentligt avviker från de övriga branscherna. På grund av dessa är det svårt, men inte nödvändigt att bedöma stödets slutliga statsfinansiella betydelse.

Strategiska intressen utgör en av grunderna för gruppering av statsbolag

Statsbolagen har delats in i två huvudgrupper: bolag som bedriver kommersiell verksamhet och specialbolag. I en del av de bolag som bedriver kommersiell verksamhet har staten huvudsakligen endast ett placerarintresse, i en del även strategiska intressen. Strategiska intressen används som grund för statligt bolagsägarande sedan 2004.

Gränsdragningen mellan bolag av strategiskt intresse och specialbolag är inte helt tydlig. Enligt grupperingsgrunderna har staten i specialbolag ett specialintresse som anknyter till reglering eller till myndighetsuppgifter. Till karaktären kan detta ligga tämligen nära strategiska intressen.

Kommer vi till slut att nå den önskade försörjningsberedskapen med statliga pengar?

Staten har innehav i 40 bolag som bedriver kommersiell verksamhet. Av dessa har 21 grupperats som bolag där staten har strategiska intressen. I dessa bolag riktas de strategiska intressena särskilt till försörjningsberedskapen, infrastrukturen och försvaret. Man har nyligen börjat uppdatera beskrivningarna av intressena. Vid revisionen (16/2015) konstaterade revisionsverket att beskrivningarna mestadels var tydliga och begripliga. Uppdateringen är dessutom viktig eftersom bolagens betydelse vid bevakningen av strategiska intressen kan förändras.

Definitionen av det strategiska intresset för Fortum har delvis uppdaterats som reaktion på bolagens åtgärder. Först omfattade definitionen även eldistribution. När bolaget inledde försäljningen av sin elöverföringsverksamhet ändrades definitionen så att eldistributionen inte längre ingick i det strategiska intresset. Ägarstyrningsministern tog upp frågan vid behandlingen så att om en allt för stor andel av ägandet av ett distributionsnät riskerar att övergå till ett land utanför EES-området och om statens intressen äventyrs, kan regeringen ingripa i frågan med stöd av lagarna om utlänningars företagsköp. Fallet visade att man inte tillräckligt hade prövat om det strategiska intresset till vissa delar skulle kunna säkerställas på något annat sätt än utgående från ägandet, till exempel genom författningsåtgärder. Fortums elproduktion omfattas fortfarande av ett strategiskt intresse, och statsägandet i elproduktionen har fortfarande ansetts vara en metod att säkerställa statens intressen.

Vid revisionen gjorde revisionsverket också en mer ingående utvärdering av det strategiska intresset för VR Group. År 2013 definierades intresset på så sätt att man ska främja spårtrafik och säkerställa att den fungerar bra. Vid uppdateringen av det strategiska intresset i omgången 2014–2015 definierades intresset genom skyldighet att tillhandahålla offentliga tjänster, så att persontrafiktjänsterna kan säkerställas. Bolaget bevakar intresset dels mot särskild ersättning, dels med tidsbegränsad ensamrätt. Ändring av definitionen så att denna utgår från säkerställandet av tjänsterna kan i sig anses vara ändamålsenlig. Man kan dock fråga om det är möjligt att säkerställa persontrafiktjänsterna i det statsägda bannätet endast genom avtal eller tillståndsvillkor i stället för genom ägande som bygger på strategiska intressen. Enligt kommunikationsministeriet är det för ministeriet inte viktigt vilken typ av bolag som tillhandahåller tjänsterna. VR Group har en avtalsbaserad ensamrätt till persontågtrafik i Finland till och med 2024.

För att säkerställa det strategiska intresset krävs det inga särskilda åtgärder av bolaget och därför orsakar det inte nödvändigtvis några särkostnader. Det strategiska intresset har ibland samband med bolagets grundläggande verksamhet och existens, och då kan ägarstyrningen helt riktas till målen för affärsverksamheten och

I bolagen av strategiskt intresse har den strategiska grunden för statsägande fastställts relativt klart och tydligt

riktlinjerna för dessa och samtidigt säkerställa intresset.

Även om strategiska intressen inte orsakar ett bolag några kostnader, kan det orsaka staten kostnader genom att statens kapital är bundet i objekt där avkastningen kan vara lägre än i alternativa investeringsobjekt. Denna eventuella kostnadseffekt av strategiska intressen har inte lyfts fram tillräckligt tydligt. I ägarstyrningsavdelningens årsberättelse och regeringens årsberättelse framgick det inte om det strategiska intresset har beaktats som ett lägre intäktskrav eller krav på intäktsföring.

De bolag där staten har strategiska intressen har i regel gått med vinst. Vid revisionen konstaterades det att de strategiska intressena också kan medföra affärsnytta för bolagen exempelvis genom en stabil och trovärdig finansmarknad eller genom att öppna marknader eller nå monopolställning. De bolag där bevakningen av strategiska intressen kan åtskiljas från den övriga verksamheten har haft en klar uppfattning om kostnaderna för intressebevakningen.

Det är inte klart enligt vilka grunder Solidiums resultat bör utvärderas

Solidium Oy är ett bolag som ägs av staten till hundra procent och som har grupperats som ett specialbolag. Enligt Solidiums bolagsordning är bolagets mål att förstärka och stabilisera det inhemska ägandet i nationellt sett viktiga företag samt öka det långsiktiga ägarvärdet.

Solidiums placering i gruppen av statens specialbolag innebär att bolagets verksamhet åtminstone inte primärt är förknippad med statens strategiska intressen. I motiveringspromemorian till bolagets anvisningar har det konstaterats att bolaget har bildats för att förvalta sådana av statens börstillgångar som inte är förknippade med statens strategiska intressen. Målet i bolagsordningen omfattar dock synnerligen tydligt frågor av strategiskt intresse för staten. Detta framgår på ett ännu tydligare sätt av Solidiums anvisningar som beskriver målen för bolagets uppgifter på följande sätt: bolaget bör i sin verksamhet beakta det nationella intresset som omfattar bland annat försörjningsberedskapsaspekter, kontinuitet av en fungerande värdepappersmarknad och makroekonomiska effekter av intressebolagens verksamhet. Dessa är precis frågor som omfattas av strategiskt intresse. På andra ställen i anvisningarna konstateras det oförväntat med tanke på de preciserade uppgifterna att Solidium inte är någon näringspolitisk aktör. Den avsedda rollen för Solidium i förhållande till genomförandet av de strategiska intressena har utifrån dokumenten förblivit relativt oklar.

Det faktum att bolagets avsikter kan ges många olika tolkningar gör det svårt att besluta enligt vilka kriterier bolagets framgång bör bedömas: vilken vikt som bör ges de åtgärder som utgår från ett na-

I årsberättelserna har det inte framgått om det strategiska intresset har beaktats som ett lägre intäktskrav eller krav på intäktsföring

Solidium sägs verka utanför statens strategiska intressen, men bolaget har ålagts uppgifter av strategiskt intresse

tionellt intresse och som eventuellt sänker avkastningen. Solidium har för avsikt att förbinda sig till ett långsiktigt ägarskap som har konstaterats sänka avkastningen åtminstone på kort sikt. I avkastningsjämförelser bör man också ha kännedom om i vilken omfattning Solidium i valet av placeringsobjekt har fokuserat på försörjningsberedskap eller andra aspekter av nationellt intresse på ett sätt som sänker den förväntade avkastningen. Även om den nationella betydelsen av Solidiums enskilda portföljbolag inte kan behandlas i offentligheten, bör det presenteras en uppskattning av i vilken omfattning hänsynstagandet till det nationella intresset totalt sett har sänkt avkastningen på Solidiums investeringar. De bolagsspecifika grunderna för uppskattning bör beskrivas i dokument som endast används av staten.

Enligt Solidiums anvisningar har bolagets styrelse rätt att köpa betydande aktieposter i nationellt sett viktiga bolag om Solidium kan finansiera köpet utan statlig medverkan. För investeringsbeslut analyserar Solidium bland annat olika bolags nationella betydelse. Eftersom nationell betydelse omfattar frågor som gäller statens strategiska intressen, kan man fråga om det är bolagets uppgift att värdera detta eller om värderingen snarare bör göras i en politisk och administrativ process. Dessutom binder bolaget de facto statliga medel om en investering som gjorts utifrån nationell betydelse sänker avkastningen på investerat kapital för Solidium. Förändringar som påverkar strategiska intressen kan dock ske snabbt och beslut måste fattas genast, vilket talar för att bolaget har tillräckliga möjligheter att fatta självständiga beslut även i frågor som gäller strategiska intressen.

Man kan fråga om bolaget är rätt ställe att utvärdera statens strategiska intressen

Arsenal har också sådana uppgifter av allmänintresse, där riktlinjerna bör dras upp av statsrådet

Arsenal Ab är ett bolag där staten är den enda ägaren och det har grupperats som statens specialbolag. Arsenal grundades för att förvalta problemkrediter från bankkrisen på 1990-talet och realisera tillgångar i anslutning till detta. Verksamheten, som var avsedd för en viss bestämd tid, har bedrivits i över 20 år i olika former och med olika inriktningar. När Arsenal grundades, omfattades bolaget av ett väldigt viktigt strategiskt intresse, nämligen behovet av efterbehandling av den omfattande bankkrisen. En slututredning av Arsenal inleddes 2003 när bolaget försattes i likvidation.

Även under likvidationen har bolagets verksamhet styrts av två viktiga principer: en så liten statsfinansiell belastning som möjligt och utredningsintresse. Utredningsintresset mot bolaget uppfyller det strategiska intressets kännetecken genom att bolaget inte

Utredningsintresset har prioriterats även framför lönsamhetsmålen

enbart strävar efter att maximera intäkterna från indrivningen av fordringar. På grund av utredningsintresset kan bolaget prioritera utredning av oklarheter framför ekonomiska nyttsynpunkter.

Mandatet för utredningsintresset har tydligast framgått av riksdagens finansutskotts betänkande från 1996. I betänkandet ansåg utskottet att utredning av frågor är viktig med tanke på den allmänna rättskänslan, även om rättegångsprocesser inte ger någon nämnvärd nytta för skattebetalare. I ett svar som finansministeriet gav riksdagen 1994 konstaterades det också att utredningsintresset kan vara till och med viktigare än enbart strävan efter ett ekonomiskt mest lönsamt tillvägagångssätt.

Det kan anses vara särskilt svårt att göra en utvärdering av utredningen av oklarheter ur moraliska aspekter och utgående från laglighetsövervakningen i förhållande till strävan efter finansiell avkastning. Vid revisionen (4/2015) konstaterades det att Arsenal inte har förbigått de ekonomiska synpunkterna när bolaget har genomfört indrivningsåtgärder utgående från utredningsintresset. Under likvidationen har det kapital som har betalats tillbaka till ägarna varit till och med större än vad ursprungligen beräknat. Å andra sidan framkom det att utredningsintresset har haft en synnerligen stor vikt i egendomsförvaltningsbolagets verksamhet: man har endast i vissa noggrant begränsade situationer avstått från att tillämpa det.

Det har varit bolagets uppgift att överväga balans mellan finansiellt intresse och utredningsintresse – i denna fråga har läget varit likadant som för Solidium. Arsenal har med andra ord i praktiken prövat hur mycket upprätthållandet av rättsordningen har fått kosta i dess verksamhet. Ett politiskt samtycke har getts till prövning utan prisgräns, dock redan för cirka 20 år sedan.

Även när det gäller Arsenal kan man fråga om prövning gällande strategiska intressen snarare bör ankomma på statsrådet och det ministerium som ansvarar för sektorn än på bolaget. Inom justitieministeriets förvaltningsområde prövas det upprepade gånger hur mycket upprätthållandet av rättsordningen får kosta. Detta är en svår värderingsfråga som förvaltningsområdet svarar för och som man inom förvaltningsområdet är vana vid. Det är justitieministeriet som ska ha kostnads- och resultatansvaret i sådana rättsordningsfrågor som hör till infrastrukturen i samhället.

Inte ens när det gäller Arsenal har tillräcklig uppmärksamhet fästs vid om det eventuellt skulle finnas alternativa metoder att bevaka strategiska intressen. Vid revisionen lyfte revisionsverket fram om förfarandet med offentlig utredning framöver eventuellt kan användas som ett alternativ till egendomsförvaltningsbolagets utredningsverksamhet.

Inget kostnadstak
har fastställts för
utredningsintresset

5 Statsbidragens utfall

Resultatgivande statsbidragsverksamhet innebär att det är möjligt att åstadkomma önskade fördelar med små kostnader. Att verksamheten är resultatgivande bygger på god lagstiftning. Bakom god lagstiftning finns god lagberedning.

Utfallet för statsbidragen har varit föremål för relativt regelbundna revisioner. Det observerade problemfältet är brett och problemen härrör ofta på ett eller annat sätt från bristande lagberedning om statsbidragssystemen.

Det finns många slags problem med utfallet för statsbidragen

De slutledningar som presenteras i detta avsnitt baserar sig på tio revisioner åren 2013–2014, revisionsverkets riskanalyser och uppföljningsrapporter samt på revisionsverkets experters medverkan i bland annat Finansministeriets arbetsgrupp som utredde bidragsförfarandena.

Enligt revisionsverkets uppfattning är det effektivaste sättet att förebygga problem inom statsbidragsverksamheten att satsa på noggrann beredning av lagar och andra föreskrifter. De resurser som anvisats för beredningen är ofta små jämfört med resurserna för verkställandet. En liten extrasatsning på beredning och hållbara grundläggande lösningar kan ge stora besparingar under den mer resurskrävande implementeringsfasen. Statsbidragsverksamheten borde också göras mer resultatorienterad. Värderingsvalen vid bidragsbesluten måste motiveras mer öppet än i dag.

Problem kan eventuellt förebyggas genom noggrann lagberedning

Det blir dyrt med försök och misstag till följd av bristerna i faktaunderlaget för beredningen

Många av bristerna i lagberedningen verkar bero på att beredningen har varit ett hastjobb med alltför små resurser.

Ofta har man under beredningen inte orienterat sig på en tillräckligt konkret nivå i den verksamhet som finansieras och dess influensmekanismer. Eftersom fakta saknats har man i vissa fall förliatat sig på allmänna antaganden som senare visat sig vara felaktiga. Man har inte heller studerat konsekvensbedömningarna tillräckligt ingående. Alternativa metoder beaktas alltför sällan.

Lösningar som baserar sig på ett bristande faktaunderlag har medfört problem med verkställandet. De har följaktligen sänts tillbaka för ny beredning och därmed orsakat mer arbete för bere-

darna. System som lappas eller ändras efterhand kan bli en utmaning för dem som verkställer åtgärderna i form av ovisshet, ändringar i planerna för bidragstagarna samt frågor och behov av nya instruktioner.

System bereds alltid utifrån inkomplett information, det är inte möjligt att reda ut allting på förhand. Dessvärre ser det ut som om bidragssystem med mycket vidsträckta effekter har byggt upp på väldigt få fakta. När det gäller bidragssystem som är riksomfattande och berör ett stort antal bidragstagare är försök och misslag ett dyrt tillvägagångssätt som dessutom ger dåligt resultat. Situationen är en annan om man målinriktat arbetar för att utveckla verksamheten till exempel genom innovationsorienterade experiment där ett eventuellt misslyckande kan motiveras.

Bidrag utfallet blir ibland överkört av andra faktorer i beredningen

Problemen beror inte alltid på brister i faktaunderlaget. Ibland kan det ha varit fråga om ett så avgränsat uppdrag att alternativa lösningar inte alls har tagits upp.

I vissa fall har de bidragsmottagande organisationerna blivit till den grad inarbetade att beredningen har utgått mer från organisationernas behov än samhällets. Det är ändå inte önskvärt att göra stora ändringar i allokeringen av medlen eftersom det kan ta tid att anpassa verksamheten. Trots det bör det finnas en större beredskap för att frångå etablerade rutiner och införa kontrollerade förändringar eventuellt under en något längre tid.

I fråga om jordbruksstöden har lagenlighetsmålet betonats så mycket att bidrag utfallet upplevs som sekundärt. Eftersom fullt bidragsbelopp dessutom har varit ett viktigt nationellt mål har mångfalden av bidrag ökat och systemen har blivit komplicerade och tunga att förvalta. Betoningen på lagenlighet uppfattades i hög grad som ett EU-fenomen, medan komplexiteten i bidragssystemen ansågs bero på målsättningen på nationellt plan.

Beredningen har skett mer på organisationernas villkor än utifrån samhällets behov

Stödsystemen har blivit komplexa och tungrodda

Tydliga mål behövs för målmedveten implementering och bra uppföljning

Målen för statsbidragen har konstaterats innehålla olika slags brister: de fastställda har inte presenterats över huvud taget eller de har varit vaga, otydliga eller orealistiska. I revisionerna har man även observerat att det bakom det officiella målet har funnits ett sekundärt mål som de facto varit styrande för statsbidragsverksamheten. Så är fallet till exempel med sysselsättningsfrämjande projekt som i grund och botten har varit mer inriktade på att förebygga utslagning.

Speciellt bidragssystem med splittrad implementering och stor omfattning bör ha mål som antecknats på ett öppet och tydligt sätt. Annars kan samordningen och målmedvetenheten bli lidande och verkställandet bli ineffektivt. Det är inte heller möjligt att följa upp utfallet ordentligt om det inte är klart vad som skulle åstadkommas med bidraget.

Målen för bidragssystemen ska vara klara och tydliga

Dålig eller knapp styrning stör verkställandet

Det vanligaste problemet i implementeringen av statsbidragen har konstaterats vara styrningen. Knapp eller otydlig styrning leder till att frågor bollats fram och tillbaka, separatlösningar för enskilda fall, ofullständiga ansökningar och skillnader i betalningsgrunderna. De styrande organisationerna har inte heller alltid varit tillräckligt insatta i den aktuella statsbidragsverksamheten, varigenom det har varit svårt att skapa en trovärdig och tydlig styrning.

Problemen i styrningen har delvis berott på att beredningen inte har gett upphov till ett tydligt system som är enkelt att verkställa. En bidragande orsak är också de knappa resurserna för styrning och handläggning på olika förvaltningsnivåer.

Inte mer resurser för styrning utan satsningar på beredning

Att satsa mer resurser på styrningen kan inte vara den allmänna lösningen för bättre verkställighet. Ett effektivare sätt är att genom bättre beredning skapa tydligare grundläggande lösningar för statsbidragsverksamheten varigenom det behövs mindre styrning. Med väl genomtänkta mål och konsekvensföljder stärks förutsättningarna för målinriktat, tydligt och effektivt verkställande. Speciellt i fråga om omfattande statsbidragssystem kräver implementeringen betydligt mer resurser än beredningen. Effektivitetsförlusterna kan därmed vara betydande om beredningen inte har skötts ordentligt.

Statsbidragsverksamheten bör göras mer målinriktad för att det inte ska uppstå situationer där finansieringsbeslut fattas mer på basis av bidragstagarnas aktivitet än utifrån behovs- och konsekvensbedömningar. Målmedvetenhet och fokus på de önskade effekterna skulle ge verkställandet en tydligare riktning och mindre behov av arbetskrävande separatlösningar.

Brister i beredningen kan leda till betydande effektivitetsförluster i implementeringen

Fokus på helheter, innovativt tänkande och hållbara resultat med stor spridning

I målmedveten verksamhet hålls fokus på vad som är det underliggande behovet för systemet och vad det är fråga om i helheten. I revisionerna har man lagt fram förslag om finansiering av mer omfattande och effektiva helheter och långvarigare projekt vars resultat hinner mogna. Finansiering till små, lokala och osamordnade projekt har inte varit effektiva eller givit bestående resultat. Med tanke på finansiering av större helheter bör man emellertid tänka på att det offentliga förvaltningsmaskineriet kan vara effektivast när det gäller omfattande rutinmässig verksamhet och att statsbidragsverksamheten inte har denna effektivitetsfördel på sin sida.

I revisionerna har också konstaterats ett behov av mer innovativt tänkande i fråga om statsbidragen och i detta avseende kan små projekt vara lämpliga. Även små projekt kan ge goda effekter om de fungerar som pilotprojekt som siktar på en större helhet och vars resultat ges riksomfattande spridning för detta mål. Oavsett projektets omfattning är målinriktad spridning av resultaten en fråga som kräver större uppmärksamhet.

Det behövs resultat i stället för passivt tänkande och upprätthållande av gamla strukturer

Finansieringsbesluten och beredningen av dem har ofta uppvisat brist på målmedvetet tänkande. Jämförelser av de sökande har inte gjort i tillräcklig omfattning för att kunna välja de bästa finansieringsmottagarna, utan bidrag har beviljats i fragment och utan samordning. Understöd har beviljats till projekt om vilka det bara har funnits ett namn och ingen uppgift om innehåll och budget. Ibland har det verkat som om utdelning av medel enligt de formella kraven har varit viktigare än att uppnå resultat. Engagemanget i projekten har ibland varit svagt och en del av de finansierade projekten har aldrig slutförts.

Enligt revisionerna kan en alltför stor finansieringsandel rentav öka risken: fortlöpande statlig finansiering på upp till 100 procent uppfattades som passiverande och ledande till att man hellre upprätthöll strukturer än främjade verksamheten. Enligt observationerna har tidigare bidragstagare fått ny finansiering med större sannolikhet än andra. Som finansieringskriterium har också angetts "ersättning av kostnader" utan att fastställa en lämplig nivå för verksamheten och kostnaderna. Dylikt förfarande ökar risken för en okontrollerad utveckling av finansieringen.

Ibland har det förefallit som om de formella kraven vid utdelning av medel är viktigare än att uppnå resultat

Även dålig effektivitet kan godtas om motiveringen är transparent

Statsbidragen konstaterades ofta ha relativt dålig effektivitet. Orsaken var bland annat att bidragen kapitaliserades och hade en prishöjande effekt, vilket tillintetgjorde den önskade effekten och gynnade andra än de egentliga målgrupperna. Detta konstaterades till exempel i vissa av jordbruksstöden och i bidragen till reparationsbyggnad.

I revisionerna konstaterades också att finansieringen av en verksamhet hade fortsatt trots att den bevisligen inte gav någon egentlig effekt. Detta hände bland annat med vissa bidrag till arbetskraftsutbildning. Finansieringen kunde motiveras med andra fördelar än det huvudsakliga syftet, såsom förebyggande av utslagning som är svårare att verifiera.

Ibland måste negativa biverkningar accepteras om det inte är möjligt att arbeta för målen på annat sätt. Fördelarna med de parallella målen kan anses vara så viktiga att man är beredd att acceptera en sämre effektivitet i fråga om det primära målet. Det kan vara svårt att åstadkomma effekter på ett viktigt mål för samhället, men detta kan ändå anses vara värt den finansiella uppoffringen. De viktigaste är att man öppet lyfter fram biverkningarna, parallella mål som går förbi det primära målet, eller dålig kvantitativ effekt. När grunderna läggs fram öppet blir också värdevalen för den fortsatta eller omriktade finansieringen klarare och tydligare.

6 Tillståndet för skötseln av statsfinanserna och förvaltningen

För finansåret 2014 gav revisionsverket totalt 67 redovisningsrevisionsberättelser på basis av revisionerna av bokföringsenheterna.

6.1 Brister i iakttagandet av budgeten och de centrala bestämmelserna om den

Vid revisionerna för finansåret 2014 konstaterades hos 11 bokföringsenheter sådana felaktiga förfaranden, vilka ensamt eller tillsammans med andra felaktiga förfaranden ansågs på så sätt strida mot budgeten eller de centrala bestämmelserna om den, att om dem infördes i revisionsberättelsen ett specificerat negativt ställningstagande till lagenligheten.

År 2014 var antalet negativa ställningstaganden till lagenligheten detsamma som år 2013. Emedan de negativa anmärkningarna om lagenligheten gällde flera olika saker, var deras totala antal cirka 30.

De främsta anledningarna till negativa ställningstaganden till lagenligheten gällde användning av anslag eller fullmakt i strid med budgeten. De gav upphov till totalt 19 anmärkningar, och sådana ingick i nio bokföringsenheters revisionsberättelser. Anmärkningarna gällde användningsändamål för anslag i strid med budgeten, riktande av utgifter 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 fäster uppmärksamhet vid förfaranden som strider mot statsbudgeten och de centrala bestämmelserna om den, och samtidigt mot grundlagens bestämmelser om statsfinanserna.

Brister i ordnandet av resultatredovisningen samt i uppgifter som beskriver den funktionella effektiviteten ledde till en anmärkning i tre bokföringsenheters revisionsberättelser.

Ett negativt ställningstagande till lagenligheten utfärdades till 11 bokföringsenheter

Negativa ställningstaganden gavs om 30 ärenden

Iakttagande av budgeten hör till resultatatrik skötsel av finanserna

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.

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 man sålunda inte dra 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.

Ett negativt ställningstagande till lagenligheten ska emellertid 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.

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. En ändring av förordningen om statsbudgeten preciserade det ansvar som Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning har för organiseringen av den interna kontrollen, och skapade goda förutsättningar att organisera en effektiv och ekonomisk intern kontroll. När det gäller centraliserade system och datasäkerhet för ekonomi- och personalförvaltning behövs ännu tydligare ansvarsfördelning.

Inom resultatredovisningen är situationen redan rätt så bra

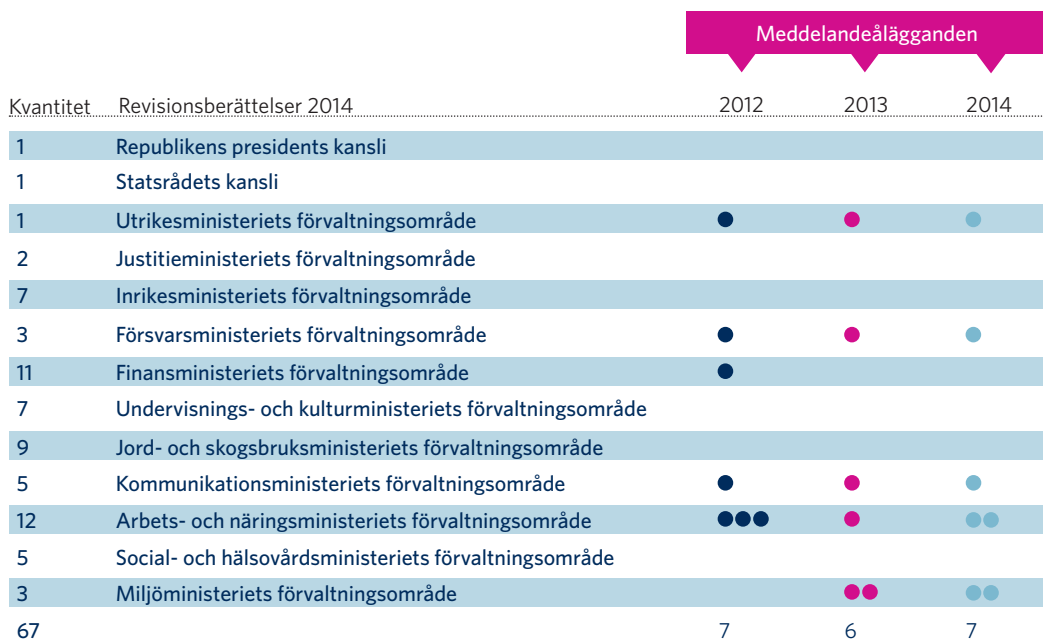
Den interna kontrollen bör vara effektivt ordnad

Åläggande att meddela revisionsverket

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

Åläggande att lämna meddelande baserar sig på lagen om revisionsverket



Figur 11: Meddelandeålägganden enligt förvaltningsområde

Trots att negativa ställningstaganden till lagenligheten ingick i 11 revisionsberättelser, gavs endast sju 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 fem bokföringsenheter och för brister i bokföringen och fullmaktsuppföljningen hos tre bokföringsenheter. Brister i ordnandet av resultatredovisningen och presentationen av det funktionella resultatet ledde till åläggandeförfarande i tre revisionsberättelser (2013: 3; 2012: 4).

6.2 Budgeteringsförfaranden

Om budgeteringsförfarandena gavs 2014 en anmärkning i en revisionsberättelse. Anmärkningen gällde anslagshanteringen av poster som anknyter till säkring av lån och som räknas till långfristiga fordringar och långfristigt främmande kapital i balansräkningen. År 2013 gavs en anmärkning om budgeteringsförfarandet i en revisionsberättelse.

En anmärkning gavs om budgeteringsförfaranden

Budgeteringsförfaranden

Syftet med laglighetsgranskningen av budgeteringsförfarandet (15/2015) var att utreda om statsbudgeten hade upprättats enligt regler och förordningar och om förfarandena för upprättande av budgeten var enhetliga på olika förvaltningsområden. I granskningen utreddes dessutom eventuella ändringar i budgeteringsförfarandena 2001–2014. Granskningen inriktades på budgetförslaget och tilläggsbudgetförslagen för 2014 och som jämförelsedata användes utfallsdata för 2014 från statens centralbokföring.

Enligt 84 § i grundlagen ska i statsbudgeten tas in uppskattningar av de årliga inkomsterna och anslag för de årliga utgifterna samt anges ändamålen för anslagen och tas in övriga budgetmotiveringar. Genom lag kan det bestämmas att budgeten får innehålla inkomstposter eller anslag som motsvarar skillnaden mellan inkomster och utgifter vilka står i direkt samband med varandra.

De viktigaste budgetprinciperna fastställs i grundlagen

Lagen om statsbudgeten (423/1988) innehåller närmare bestämmelser om bland annat brutto- och nettobudgetering, gruppering av inkomsterna och utgifterna, överskridning och överföring av anslag samt hänförande av utgifter och inkomster till ett finansår. I förordningen om statsbudgeten (1243/1992) utfärdas bestämmelser om uppgörandet av statsbudgeten och dess struktur.

Statsrådet gav den 24 april 2013 ett beslut om principerna för uppgörande av ramförslag för statsfinanserna, budgetförslag samt verksamhets- och ekonomiplaner. Finansministeriets har gett en föreskrift om verksamhets- och ekonomiplanering samt om uppgörande av ram- och budgetförslag, (TM 1101, 23.3.2011). I detaljmotiveringarna till budgeten ingår allmänna bestämmelser som ska iakttas vid verkställandet av budgeten.

Vid revisionen konstaterades att föreskrifterna och bestämmelserna om upprättande av statsbudgeten hade iakttagits till väsentliga delar. Föreskrifterna och bestämmelserna medger emellertid olika budgeteringslösningar. De avvikande budgeteringslösningarna inom olika förvaltningsområden beror på skillnaderna i förvaltningsområdenas uppgifter och struktur.

Gällande omnämnanden av nettobudgeteringen i momentens beslutsdel råder en viss variation i förfarandena. Förvaltningsområden har i fråga om moment med standardinnehåll olika förfaranden för hur poster med nettobudgetering presenteras i momentets beslutsdel.

Enligt finansministeriets föreskrift om uppgörande av budget ska anslaget budgeteras som ett fast anslag om det inte av särskilda skäl får antecknas som förslagsanslag eller reservationsanslag. Andelen fasta anslag i budgetförslaget för 2014 var likväl liten. Inom två förvaltningsområden fanns inga fasta anslag alls. Även när alla högst-poster i budgeteringen av behovsprovade utgifter i förslagsanslagsmomenten beaktas, så uppgår beloppet av fasta anslag till cirka en procent av alla anslag i budgetförslaget för 2014.

Den princip för specificering av poster som fastställs i 84 § 1 mom. i grundlagen kräver att statsbudgeten har en tydlig struktur och att anslagen specificeras med en sådan noggrannhet att riksdagen kan utöva sin budgetmakt på ett effektivt sätt. Enligt 5 § i föreskriften om statsbudgeten ska utgifterna indelas i budgeten i moment enligt uppgift eller utgifternas art. Antalet blandade moment, med andra ord sådana moment i budgeten där de budgeterade anslagen hänförde sig till flera olika utgiftsslag, var rätt så stort. I synnerhet lönekostnader budgeteras allmänt på andra än omkostnadsmoment. Budgetering enligt utgifternas art borde minska antalet blandade moment. Lönekostnaderna bör primärt budgeteras på omkostnadsmoment.

I budgetförslaget för 2014 ingår några moment där anslagets användningsändamål inte framgår med tillräcklig noggrannhet och tydlighet. Så är fallet speciellt när anslaget enligt budgeten får användas för betalning av överföringsutgifter utan mer exakt angivelse. I vissa enskilda fall bör angivelserna av anslagets ändamål göras tydligare.

Föreskrifterna och bestämmelserna om upprättande av statsbudgeten har iakttagits

Ett fast anslag är i praktiken ett sällsynt undantag

Lönekostnader för personalen bör i regel inte budgeteras på andra ställen än omkostnadsmoment

I budgetförslaget finns några moment med mycket omfattande och lång beslutsdel. I granskningen erfors att detta beror på ministeriernas avsikt att hålla antalet moment nere samt på en önskan att ha helhetsuppföljning av de anslag som hänför sig till politikprogrammen. En omfattande beslutsdel gör det emellertid svårt att följa upp budgetutfallet genom budgetbokföringen. Förfarandet bör användas endast i situationer där verksamhet särskilt påkallar det. *sesti erityisen perustelluissa tilanteissa.*

Förfaranden som avviker från bestämmelserna i 5 a och 5 b § i förordningen om statsbudgeten för hänförande av inkomster och utgifter har använts i stor omfattning i budgetförslaget. Den vanligaste grunden för hänförande är beslut om utbetalning, som används i budgeteringen av statsanslag. I förordningen om statsbudgeten stadgas om principerna gällande hänförande. Antalet avvikelser från förordningen som presenteras i anslagsmomentens beslutsdel bör minskas. En avvikande grund för hänförande bör användas endast på goda grunder. Vid beslut om grunderna för hänförande av utgifter bör man dessutom beakta hur den valda lösningen inverkar på uppföljningen av anslagets användning och säkerställa att utgifterna verkligen kan hänföras till finansåret i enlighet med budgeten.

Utifrån granskningen har det i det stora hela inte skett några större förändringar i budgeteringsförfarandet 2001–2014. Budgetens täckningsgrad i enlighet med fullständighetsprincipen har likväl blivit bättre och budgeten har fått en enhetligare struktur. Möjligheterna till användning av nettobudgetering har ökats. I användningen av blandade moment har det inte heller skett några väsentliga förändringar. Avlöning av personal med anslag på andra än löne- och omkostnadsmoment har ökat. Användning av grunder för hänförande som avviker från 5 a § i förordningen om statsbudgeten har ökat betydligt. Ett enhetligt budgeteringsförfarande på förvaltningsområdena bringar klarhet i budgetuppföljningen och bidrar på så sätt till en effektiv skötsel av ekonomin.

Tydliga motiveringar av momenten bidrar till en effektiv skötsel av ekonomin

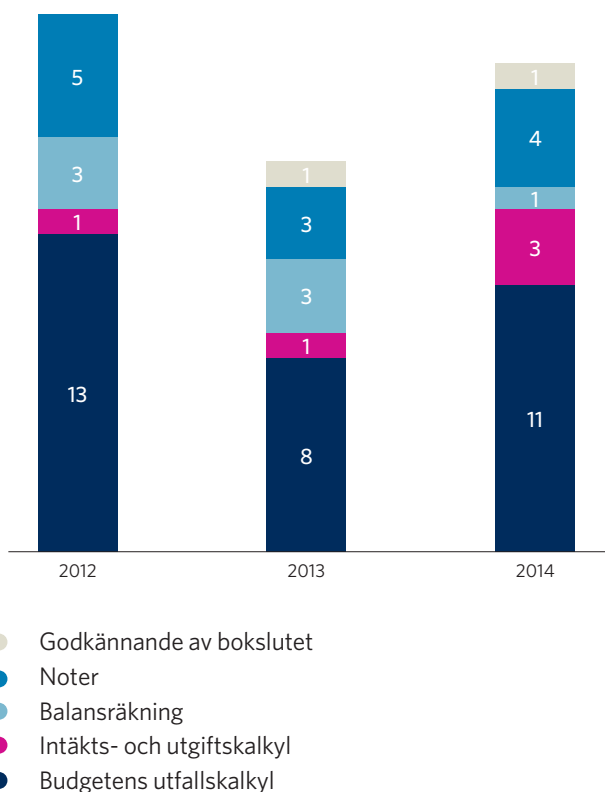
Ett gott budgetförfarande är också en lönsamhetsfråga

6.3 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 samt 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.

Anmärkningar som gällde bokslutskalkylerna och deras noter ingick i 14 revisionsberättelser.

Bokföringsenheternas bokslut verkställer ledningens redovisningsskyldighet



Figur 12: Anmärkningar om bokslutskalkylerna i siffror

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 hänförande av utgifter i strid med budgeten så, att det också innebar en förlängning av anslagets användningstid. Antalet sådana anmärkningar var nästan 20.

År 2014 förfogade 28 bokföringsenheter över fullmakter. Anmärkningar om hur uppgifterna om fullmakter presenterats eller hur fullmakten använts gavs till 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 fullmakten användningstid i två revisionsberättelser.

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

Om brister i noterna gavs anmärkningar till fyra 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.

Elva bokföringsenheter fick anmärkning om budgetens utfallskalkyl

Fullmaktsuppföljning är en del av uppföljningen av budgetutfallet

De väsentligaste uppgifterna i noterna gäller ansvarsförbindelserna

6.4 Intern kontroll och riskhantering

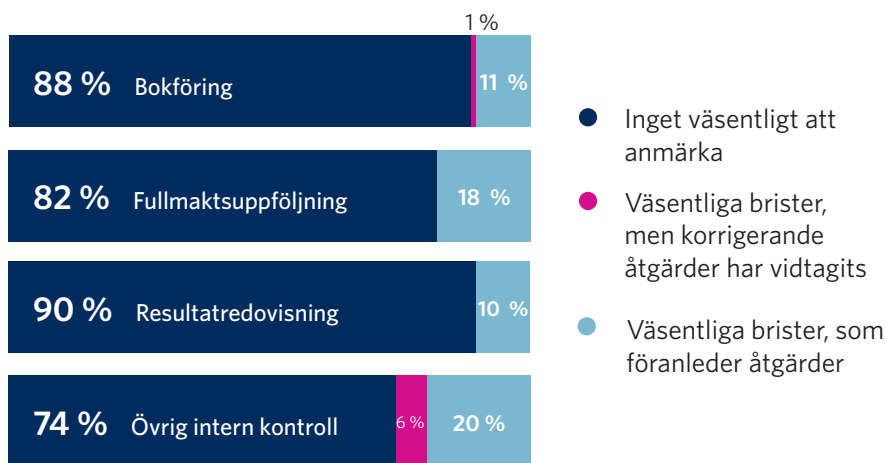
Med intern kontroll avses förfaranden, organisatoriska lösningar och handlingsätt i verksamhetsenhetens styr- och verksamhetsprocesser varmed man kan säkerställa lagenligheten i verksamheten och ekonomin, iakttagandet av budgeten och tryggheten av medlen. De interna kontrollförfarandena bidrar också 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 ICT-granskningarna i samband med revisionerna samt laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningar. Vid revisionsverkets effektivitetsrevisioner har man bedömt de risker som är förenade med förvaltningens styrningssystem och verksamhetskedjor och hanteringen av dem. Den interna kontrollen har i synnerhet bedömts utifrån verksamhetens samhälleliga effekter och resultat samt med tanke på en riktig och tillräcklig bild av ekonomin och verksamheten som helhet. Brister som observerats i styrnings-, verksamhets- och rapporteringssystemen är samtidigt brister i den interna kontrollen och riskhanteringen på nivån för statsrådet och ministeriernas förvaltningsområden.

Europeiska unionens medelöverföringar och penninganvändning granskas också 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 13: Den interna kontrollen 2014 i siffror

Bland de bokföringsenheter som fått en anmärkning angående den interna kontrollen förefaller andelen bokföringsenheter med väsentliga brister som föranleder åtgärder vara i stort sett oförändrad (2014: 26 %; 2013: 27 %).

Andelen för de bokföringsenheter, hos vilka inte konstaterades väsentligt att anmärka i ordnandet av den interna kontrollen av bokföringen, var 88 procent av alla bokföringsenheter (2013: 85 %; 2012: 86 %). Vid fullmaktsuppföljningen konstaterades hos elva procent av dessa enheter sådana väsentliga brister i ordnandet av den interna kontrollen som föranleder åtgärder (2013: 12 % av bokföringsenheter; 2012: 9 %).

28 bokföringsenheter förfogade över fullmakter. Vid fullmaktsuppföljningen konstaterades hos arton procent av dessa enheter sådana anmärkningsvärda brister i ordnandet av den interna kontrollen som föranleder åtgärder (2013: 8 % av motsvarande bokföringsenheter; 2012: 22 %). Situationen för fullmaktsuppföljningens del verkar har försämrats jämfört med föregående år.

Fullmaktsuppföljningen
kräver uppmärksamhet

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

I fråga om resultatredovisningen förefaller situationen i förvaltningen att vara densamma som föregående år ur den interna kontrollens synvinkel. Hos 10 procent av bokföringsenheterna har man konstaterat sådana väsentliga brister, som föranleder korrigerande åtgärder i revisionsberättelserna (2013: 10 % av bokföringsenheterna; 2012: 16 %). Brister i redovisningen är i allmänhet också orsak till brister i lämnandet av riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamhet, produktivitet, den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet och den samfinansierade verksamhetens kostnadsmotsvarighet i verksamhetsberättelserna.

Den ekonomistadga som förutsätts i förordningen om statsbudgeten är ett centralt verktyg för ordnandet av den interna kontrollen vid bokföringsenheten. Vid revisionerna 2014 bedömdes att ekonomistadgan är på adekvat nivå hos 97 procent av bokföringsenheterna (2013: 93 %; 2012: 94 %).

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 getts de senaste åren. Revisionerna visar att väsentliga skillnader i förfarandena alltså råder mellan ämbetsverken. Utlåtandena borde ges klart också om den interna kontrollens tillstånd och inte endast om utvecklingsobjekt. Ledningens ansvar för den interna kontrollen borde framhållas i utlåtandena. I utlåtandena och deras bakgrundspromemorior finns det dessutom skäl att också framdeles uppmärksamma kontinuiteten mellan utlåtandena från tidigare år.

Intern granskning

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 förutsätts i 69 och 69 a §. Den interna granskningen har till uppgift att för ledningen utreda om den interna kontrollen är

Ekonomistadgan är i allmänhet ändamålsenlig

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

ändamålsenlig och tillräcklig samt att utföra de granskningsuppgifter som ledningen bestämmer. Vid ordnandet av den interna granskningen ska de allmänna standarder och rekommendationer som gäller den beaktas. Föreskrifter om förfarandena i samband med den interna granskningen och dess ställning i ämbetsverkets eller inrättningens organisation meddelas i ett reglemente för intern granskning.

På basis av revisionerna 2014 kan konstateras, att intern granskning hade ordnats hos 47 bokföringsenheter, vilket är 70 procent av bokföringsenheterna (2013: 73 % av bokföringsenheterna; 2012: 72 %).

Utifrån antalet använda årsverken för den interna granskningen förefaller det som om dess volym har minskat jämfört med år 2013. På intern granskning användes 2014 totalt cirka 80 årsverken (2013: 92 årsv.; 2012: 93 årsv.). Andelen köpta tjänster av detta var nio årsverken (2013 och 2012: 11 årsv.). Av de bokföringsenheter som hade utfört egen intern granskning använde 35 enheter i viss utsträckning även egen personal. Hos 18 enheter av dessa (2013: 24; 2012: 18) var ämbetsverkets satsning på intern granskning med användning av den egna personalen cirka ett årsverke eller mindre.

Reglementet för intern granskning bedömdes vara adekvat hos 44 bokföringsenheter, vilket är 94 procent av de bokföringsenheter som utför intern granskning (2013: 90 % av bokföringsenheterna; 2012: 91 %).

Intern kontroll i informationssystem

Systemrevisionerna kompletterar redovisningsrevisionerna och utförs i samband med dessa. Det väsentligaste syftet med systemrevisionerna är att säkerställa att den interna kontrollens förfaranden, kontroller och informationssäkerhetsarrangemang gällande systemen och deras verksamhetsmiljö är adekvata och att integriteten av den information som hanteras i systemen kan säkerställas. Revisionerna av informationssäkerheten fokuserar speciellt på säkerheten i administrationen, driften och datamaterialet. Vid systemrevisionerna granskades i första hand ekonomi- och personalförvaltningens system och de system som alstrar information för dessa samt de arrangemang som berör deras verksamhetsmiljö. Fokus 2014 låg på revision av systemet Kieku som är ett nytt gemensamt ekonomi- och personalförvaltningssystem inom statsförvaltningen. Inalles gjordes vid revisionsverket elva systemrevisioner, av vilka två var uppföljande revisioner till föregående års revisioner.

Systemrevisionerna
är en väsentlig del av
redovisningsrevisionerna

Revisionerna hänförde sig till två ministerier och sex ämbetsverk samt till Statens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning. Systemrevisionen på servicecentret utfördes som en del av den centraliserade revisionen av centrets internkontroll av kundserviceprocessen. Av systemrevisionerna på ämbetsverken utfördes en på Skatteförvaltningen och en på Tullen i anknytning till den laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning av skatteintäkterna som gjordes i samband med revisionen. Fem systemrevisioner utfördes på ämbetsverk som använder Kieku-systemet. Dessutom utfördes två uppföljningsrevisioner och en revision av implementeringen av Kieku-systemet. Implementeringsprocessen granskades också i de övriga revisionerna av Kieku.

Fokus i revisionerna låg på användningen av systemen och på kontrollerna, behörighetshandlingarna och tillträdesövervakningen som anknyter till administrationen samt på ansvars- och uppgiftsfördelningen i fråga om användning av systemet, dokumenteringen av procedurerna och andra förfaranden inom den interna kontrollen. Ansvarerna, arrangemangen och dokumenteringen i anknytning till informationssäkerheten och ICT-funktionerna samt organiseringen av ICT-funktionerna granskades också. I fråga om implementeringen av Kieku-systemet riktades granskningen på implementeringsprocessen och verkställandet av den.

De största utvecklingsfrågorna som upptäcktes i granskningarna av Kieku-systemet gällde ansvarsfördelningen för funktionen och informationssäkerheten i systemet, övervakningen och övervakningsmöjligheterna, förfarandena för behörighetsadministrationen samt dokumenteringen av systemet och informationssäkerheten. Vid efterrevisionerna observerades, att korrigerande åtgärder hade vidtagits, men att åtgärderna inte ännu till alla delar hade slutförts.

Ekonomi- och personalförvaltningsprocesser som handhas av servicecentret

Processerna inom statens ekonomi- och personalförvaltning sköts av Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning. Från och med 2014 har revisionen av den interna kontrollen av servicecentrets kundserviceprocesser centraliserats på revisionsverket och framledes ingår den permanent i redovisningsrevisionen. Servicecentrets stora kundantal och volymer framhäver betydelsen av ändamålsenligt organiserad intern kontroll.

I statsförvaltningens projekt Kieku har man arbetat fram gemensamma processer för ekonomi- och personalförvaltningen. Processerna baserar sig på gemensamma informationssystem och

Kontroller som genomförs i systemen är viktiga för den interna kontrollen

Servicecentrets roll framhäver betydelsen av ändamålsenligt ordnande av intern kontroll

på samordnade instruktioner och handlingssätt. År 2014 riktades revisioner på den interna kontrollens ändamålsenlighet och tillräcklighet i fråga om ekonomiförvaltningens Kieku-processer och konversioner av Kieku-systemen. I revisionerna ingick även en systemrevision av datasystemen för utgiftshantering och utbetalning.

Syftet med granskningen var att verifiera huruvida man i skötseln och ordnandet av uppgifterna har iakttagit instruktioner och föreskrifter, samt huruvida den interna kontrollen av ekonomiförvaltningsprocessen har ordnats korrekt. Dessutom var granskningens syfte att säkerställa att principerna för styrning av delprocesserna inom ekonomiförvaltningen hade ordnats så att de stöder iakttagande av författningarna och ändamålsenlig organisering av den interna kontrollen.

Servicecentret och de bokföringsenheter som är dess kunder hör till samma helhet inom statsekonomin. Detta gör det möjligt att bygga upp effektiva processer för ekonomi- och personalförvaltningen och organisera den interna kontrollen på ett lönsamt och effektivt sätt. Till effektiviteten bidrar speciellt de enhetliga kundserviceprocesserna och bestämmelserna i Kieku-systemet och de enhetliga datasystem som används för skötseln av uppgifterna.

Enligt en ändring av 69 § i förordningen om statsbudgeten (1243/1992), som trädde kraft 1 januari 2015) svarar servicecentralens ledning för den interna kontroll som avses i 24 b § i lagen om statsbudgeten till den del som bokföringsenhetens uppgifter genom ett serviceavtal har överförts till servicecentralen.

Ändringen bringar klarhet i ansvarsfördelningen i fråga om organiseringen av den interna kontrollen och bidrar till en effektiv bokföringsenhetsövergripande ekonomi- och personalförvaltning och ändamålsenlig organisering av den interna kontrollen. Ansvarsfördelningen i fråga om de datasystem som används i ekonomiförvaltningens processer är däremot inte tydlig. Den bör förtydligas.

Servicecentret spelar en viktig roll för ekonomi- och personalförvaltningens kundserviceprocesser och organiseringen av den interna kontrollen. Enligt revisionsverkets uppfattning bör servicecentret göra den interna kontrollen mer omfattande och systematisk på det sätt som avses i 70 § i förordningen om statsbudgeten (1243/1992).

Den interna kontrollen ska också omfatta informationssäkerheten i fråga om datasystemen och de uppgifter som behandlas i dem. Enligt 4 § i statsrådets förordning om informationssäkerheten inom statsförvaltningen (681/2010) ska myndigheten se till att planeringen av informationssäkerheten sker i överensstämmelse med god informationshantering. I 5 § i förordningen presenteras åtgärder för tillgodoseende av informationssäkerheten.

Enhetliga datasystem och handlingssätt bidrar till effektiva processer

Ansvarsfördelningen inom den interna kontrollen har gjorts tydligare

Den interna kontrollen av kundserviceprocesserna bör bli mer omfattande och systematisk

För att tillgodose informationssäkerheten ska en statsförvaltningsmyndighet se till att:

- de informationssäkerhetsrisker som hänför sig till myndighetens verksamhet kartläggs
- uppgifterna och ansvaret gällande hanteringen av handlingar anges
- olovlig ändring av uppgifterna och annan olovlig eller obefogad hantering förhindras genom ändamålsenliga och tillräckliga säkerhetsarrangemang och andra åtgärder som rör förvaltningen av användarrättigheterna och övervakningen av användningen samt datanäten, informationssystemen och informationstjänsterna.

Ansvaren och övervakningsmöjligheterna i de centraliserade datasystem som används i servicecentrets kundserviceprocesser är i dagens läge inte tydliga och de behöver därmed göras klarare.

Enligt den uppfattning som erhöles vid revisionen är servicecentrets tjänsteavtal och processanvisningar, som upprättats i processform, till väsentliga delar adekvata och bidrar till enhetliga förfaringssätt och organiseringen av den interna kontrollen. Servicecentret bör ändå se till att det har förfaringssätt för att säkerställa regelefterlevnad.

De interna kontrollförfarandena för programmen och behörighetsadministrationen inom ekonomiförvaltningens delprocesser bör utvecklas ytterligare. En effektivare intern kontroll kräver automatisering av processernas funktioner och till dem hörande internkontrollförfaranden för att säkerställa efterlevnaden av anvisningar och föreskrifter.

Avgiftsbelagd verksamhet

I samband med redovisningsrevisionerna 2014 verkställdes i 12 bokföringsenheter laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningar av den affärsekonomiskt prissatta avgiftsbelagda verksamheten. Granskningarna omfattade de största bokföringsenheterna enligt inkomsten från denna avgiftsbelagda verksamhet.

År 2014 uppgick intäkterna från affärsekonomiskt prissatta prestationer till totalt 458,6 miljoner euro. I beloppet ingick hyror och bruksavgifter för 50,3 miljoner euro. Ett betydande belopp av affärsekonomiska intäkter uppstår genom statens interna verksamhet, ofta till självkostnadspris. Bokföringsenheten med de största försäljningsintäkterna var Förvaltningens byggverk vars intäkter på 175 miljoner euro bestod nästan uteslutande av försäljning till självkostnadspris inom det egna förvaltningsområdet. Den bety-

Ansvarsfördelningen i fråga om informationssystemen och informationssäkerheten bör förtydligas ytterligare

De viktigaste kontrollerna bör automatiseras i datasystemen

Laglighetsgranskningen riktades på den på affärsekonomiska grunder avgiftsbelagda verksamheten

Inkomsterna uppgick till 458,6 miljoner euro 2014

dande andelen av försäljning till självkostnadspris minskar på andelen av den avgiftsbelagda verksamheten, som prissätts enligt marknadspris och innehåller ett avkastningskrav, och även dess betydelse för statens avgiftsbelagda verksamhet överlag.

Lagen om grunderna för avgifter till staten och andra bestämmelser för den avgiftsbelagda verksamheten har till väsentliga delar iakttagits i den affärsekonomiskt avgiftsbelagda verksamheten. I revisionen konstaterades inget att anmärka på angående ministeriernas beslut om avgifterna för prestationerna hos förvaltningsområdets ämbetsverk. För den avgiftsbelagda verksamheten har det i regel uppställts adekvata resultatmål i både budgeten och resultatvallen. Den vanligaste förseelsen mot lagen om avgiftsgrunder var bristande fakturaanteckningar, vilka observerades hos hälften av de granskade bokföringsenheterna.

Prissättningen av prestationer ska ske med beaktande av bestämmelserna om missbruk av dominerande ställning på marknaden, om den som producerar prestationen har en dominerande marknadsställning. Två bokföringsenheter konstaterades vara betydande aktörer på marknaden för vissa prestationer. Den ena bokföringsenheten hade anmärkningsvärt höga resultatmål och hög lönsamhet. Det exceptionellt stora överskottet till följd av prissättningen utgör en riskfaktor för lagenligheten med tanke på bestämmelserna om dominerande marknadsställning enligt lagen om avgiftsgrunder. Ministerierna bör när de fastställer resultatmålen ta ställning till varför målen för kostnadsmotsvarighet ställs högre än normalt.

Organiseringen av den interna kontrollen av den affärsekonomiskt avgiftsbelagda verksamheten konstaterades innehålla flera brister. Instruktionerna och beslutsprocesserna för bokföringsenheternas avgiftsbelagda verksamhet var enligt revisionen i regel adekvata. I fråga om bokföringsenheter som består av flera enskilda ämbetsverk påtalades ändå den övergripande hanteringen av instruktionerna. De brister i organiseringen av intern kontroll som konstaterades vid revisionen var i allmänhet enskilda förekomster och upprepades inte i flera olika bokföringsenheter. Bristerna gällde bland annat iakttagande av underteckningsfullmakt, avtalsenlig fakturering, avtalshantering, intern kontroll av bokföringen och upprättande av metodbeskrivningar.

I vissa bokföringsenheter konstaterades personalkostnaderna i kostnadsmotsvarighetskalkylerna för den avgiftsbelagda verksamheten innehålla uppskattningar som berodde på brister i arbetstidsuppföljningen. I de flesta fall har arbetstidsuppföljningen ordnats på ett behörigt sätt.

Lagen om grunderna för avgifter till staten iakttas till väsentliga delar

Dominerande ställning på marknaden måste beaktas

Organiseringen av intern kontroll innehöll brister

Många av bokföringsenheterna har lagt ut delar av den avgiftsbelagda verksamhetens totalprocess till andra parter än statens egna servicecentraler. Ofta har den externa samarbetsparten genom samarbetsavtal övertagit uppgifter som omfattar leverans av tjänster eller produkter och bokföringsenheten har behållit uppgifter som anknyter till styrning av tjänstens innehåll och kvalitet. Bokföringsenheterna har i regel eftersträvat att även i utlagda verksamheter säkerställa den interna kontrollens funktion genom avtal och samt vid behov anvisningar och uppföljningar. Adekvat intern kontroll enligt förordningen om statsbudgeten bör ändå beaktas även i fråga om utlagd verksamhet.

Den interna kontrollen av utlagda funktioner måste beaktas tillräckligt

Anskaffning av expert- och forskningstjänster

I samband med redovisningsrevisionen 2014 verkställdes i 17 bokföringsenheter laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningar av anskaffningar av expert- och forskningstjänster. Enligt uppgift från statens centralbokföring anskaffade statsförvaltningen experttjänster för sammanlagt 601 miljoner euro 2014. De bokföringsenheter som var föremål för revisionen stod för cirka 80 procent av statens anskaffning av experttjänster.

Syftet med revisionen var att utifrån begränsade premisser ge ett ställningstagande om upphandlingslagstiftningen har iakttagits vid anskaffningen av experttjänster och om den interna kontrollen av upphandlingsväsendet har organiserats på ett behörigt sätt. Med undantag för två bokföringsenheter framkom inga väsentliga brister i iakttagandet av upphandlingslagstiftningen eller i den interna kontrollen.

Upphandlingslagstiftningen har för det mesta iakttagits

I revisionen konstaterades att det i de flesta fall inte görs jämförande beräkningar mellan eget arbete och köptjänster, enligt avsnitt 6.3 i föreskrifterna om tillämpningen av statsbudgeten (TM 9509). Då är det inte möjligt att påvisa om köptjänsten är en förmånligare lösning än att ämbetsverket utför projektet. I flera bokföringsenheter observerades brister i arkiveringen av upphandlingsdokument och i avtalshanteringen. I några bokföringsenheter konstaterades också brister i grunderna för direkta anskaffningar.

Jämförande beräkningar mellan eget arbete och köptjänster görs sällan

Inkomstbeskattning av samfund

I samband med redovisningsrevisionen 2014 av skatteförvaltningen verkställdes också en revision av den interna kontrollen av inlämningsbeskattningsprocessen för samfund, inklusive den interna kontrollen av kundregistreringsprocessen. Revisionen riktades på den interna kontrollen i fråga om inkomstbeskattningen för skatteåret 2012 och kundregistreringen för skatteåret 2014.

Revisionen av inkomstbeskattningen av samfund riktades på inkomstbeskattningen av aktiebolag

Syftet med granskningen var att verifiera huruvida man i skötseln och ordnandet av uppgifterna har agerat i enlighet med lagstiftningen, annan reglering på lägre nivå och givna instruktioner och föreskrifter, samt huruvida den interna kontrollen av inkomstskatteprocessen har ordnats korrekt. Syftet var också att säkerställa att styrprinciperna och de interna kontrollrutinerna för inkomstskatteprocessen har ordnats så att de bidrar till regelefterlevnaden och iakttagandet av enhetliga och rättvisa beskattningsförfaranden- och metoder gentemot de skattskyldiga. I väsentliga delar har den interna kontrollen av inkomstbeskattningsprocessen för samfund organiserats på ett ändamålsenligt sätt.

Utifrån revisionen 2014 av skatteförvaltningen är den interna kontrollen av skattemedelsbokföringen och betalningstransaktionerna samt bokföringsförfarandena i skattemedelsbokföringen i de flesta avseenden adekvata. I beräkningarna av räntor på betalningstransaktioner inom inkomstbeskattningen konstaterades inga felaktigheter eller brister.

Revisionerna omfattande också en systemrevision som riktades på informationssäkerheten i skatteprogrammen. Syftet med revisionen var att säkerställa att den interna kontrollen och informationssäkerheten i fråga om skatteprogrammen hade ordnats på ett behörigt sett i de delar som ingick i revisionen. I revisionen konstaterades brister som gällde iakttagandet av arkivlagen, speciellt iakttagandet och definitionen av bevaringstiderna för uppgifter som ska sparas en viss tid i elektronisk form. I revisionen gavs också rekommendationer för kontinuitetsplaner samt för behörigheterna och den interna kontrollen av databasen.

Med tanke på bedömningen av ändamålsenligheten och tillräckligheten av den interna kontrollen och riskhanteringen är det ytterst viktigt att det med den interna kontrollens metoder är möjligt att med rimlig säkerhet identifiera sådana fel och försummelser i skattedeklarationerna som kräver åtgärder av den skattskyldige eller av skatteförvaltningen för säkerställande av att bestämmelserna iakttagits. Skatteförvaltningens stora kundantal, begränsade resurser samt den invecklade IT-strukturen och skattelagstiftningen medför utmaningar i identifieringen av skatterisker och organiseringen av den interna kontrollen på ett effektivt sätt.

Skatteförvaltningen har inlett ett omfattande projekt för förnyande av skatteprocesserna och datasystemen. En ökning av den interna kontrollens effektivitet och verkningar bör eftersträvas i synnerhet genom automatisering av funktionerna i beskattningsprocessen och därtill hörande interna kontrollrutiner som bidrar till bättre realtidsuppföljning av beskattningen och skattekontrollen och säkerställer iakttagande av bestämmelserna. I processerna

I väsentliga delar har den interna kontrollen organiserats på ett ändamålsenligt sätt

Även informationssäkerheten i skatteprogrammen granskades

Den invecklade IT-strukturen och skattelagstiftningen medför utmaningar för organiseringen av den interna kontrollen

för kundriskbedömning bör man i större utsträckning använda den information som finns i skatteförvaltningens program och register.

Genom utveckla skattelagstiftningen 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 fungerande och effektiv skattekontroll. Detta skulle förbättra den interna kontrollen som anknyter till kontrollprocessen och möjliggöra inriktningen av skattekontrollen i större utsträckning till utredning av väsentliga och tolkningsmässiga frågor.

Bilbeskattningen

Bilskattskyldiga kan sköta sina ärenden hos Tullen som kontantkunder eller som registrerade ombud. För en kontantkund verkställs beskattningen innan fordonet registreras, och kontantkunden ska också betala bilskatten före registreringen. Ett registrerat bilskatteombud kan däremot registrera ett nytt fordon före inlämning av bilskattedeclarationen och betalning av skatterna.

Systemrevisionen av Tullens bilbeskattningssystem riktades på säkerheten i systemets program, utrustning och drift samt den administrativa informationssäkerheten. Revisionen utfördes på skattebeslut som fattats 2013 och begränsades till att omfatta registrerade ombud och nya fordon. Revisionen omfattade därmed sammanlagt cirka 120 000 fordon för vilka bilskatten uppgick till 821,3 miljoner euro.

Syftet med revisionen var att klarlägga om bilbeskattningen av nya fordon hade verkställts i enlighet med bestämmelserna. Utifrån revisionen har bilbeskattningen av nya fordon i huvudsak verkställts enligt bestämmelserna med undantag för vissa brister i iakttagandet av bestämmelserna om formell beskattningsrätt.

I revisionen utreddes vidare om den interna kontrollen av bilbeskattningen av nya fordon har organiserats på ett behörigt sätt. I revisionen observerades brister i den interna kontrollen av fastställandet av registrerade ombuds ansvar och vissa beskattningsförfaranden, vilka Tullen bör åtgärda. Dessutom försvagas den interna kontrollen av vissa inexakta bestämmelser i bilskattelagen.

Tullen har med stöd av 59 § i bilskattelagen betydande befogenheter att besluta om skatteförhöjning. Denna prövningsrätt baserar sig på lag men tillämpningen utgår från inofficiella anvisningar. Gällande tillämpningspraxis och därtill hörande befogenheter borde också skrivas in i Tullens arbetsordning.

De registrerade ombudens uppgifter och ansvar bör preciseras

Att skatteförhöjning beräknas när ett registrerat ombud har lämnat in skattedeklarationen för sent, men före den förfallodag som fastställs i 61 § i bilskattelagen, leder till att skatten höjs även om ombudet inte ens hade haft möjlighet att betala skatten inom den utsatta tiden. På denna punkt behövs precisering av 60 §.

Sanktionerna för registrerade ombuds försummelser borde riktas på ombuden och inte på de skatteskyldiga som bevisligen har erlagt bilskatten.

Trots att särskilda bestämmelser om tillsynen av bilbeskattningen saknas, kan de nuvarande förfaringssätten till väsentliga delar anses vara adekvata. För att bilbeskattningens karaktär av massbeskattning ska beaktas i författningarna, borde man överväga att till bilskattelagen foga en motsvarande bestämmelse om skattegranskning som i 14 § i lagen om beskattningsförfarande och en bestämmelse om verkställande av beskattningen som i 26 § 6 mom.

Enligt revisionen finns det orsak att utveckla systemets behörigheter, metodbeskrivning samt upprätthållandet av kundregister och behörighetsregister.

6.5 Tillståndet för förvaltning och övervakning av EU-medel i Finland 2014

Överföringarna, förvaltningen och övervakningen av EU-medel revideras enligt principen för enhetligt skydd som en del av de effektivitetsrevisioner, redovisningsrevisioner och laglighetsgranskningar som görs av revisionsverket. Vid revisionerna iakttas samma principer och förfaringssätt som 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 särskilt åt olika frågor anknutna till förvaltningen av medlen och ordnandet av den interna kontrollen. Tyngdpunkten i revisionerna ligger på en granskning av den i budgetlagstiftningen definierade interna kontrollen. En del av revisionerna har också omfattat en begränsad testning av nyckelkontroller. Effektivitetsrevisionerna koncentreras på verkningarna av åtgärder som helt eller delvis finansieras med EU-medel.

Under finansåret 2014 utfördes revisioner av Europeiska unionens medelöverföringar som hänförde sig till projekt- och företagsstöd med delfinansiering av jordbruksfonden (EJFLU) hos närings-, trafik- och miljöcentralen i Sydöstra Finland och hos Landsbygdsverket.

Enligt den uppfattning som erhöles genom revisionen kan ändringarna i NTM-centralernas förvaltningsstrukturer och därav följande ändringar i personalen i vissa mån ha påverkat hur väl utbetalningarna i slutet av programperioden (2007–2013) kunde skötas. Revisionsverket har rekommenderat att NTM-centralerna försäkras sig om tolkningen att ett andelslag som ska grundas kan lämna in en projektansökan med rättsverkan innan andelslagen har registreras i handelsregistret.

I systemet för hantering av projektstöden för landsbygdsutveckling finns en risk för att projektet efter NTM-centralens avdrag besitter för mycket offentlig finansiering, bland annat kommunal finansiering. De statliga myndigheterna har inte behörighet att uppbära kommunens finansiering och NTM-centralerna följer inte med återbärningarna av den övriga offentliga finansieringen.

Principen om enhetligt skydd styr revisionen av EU-medel

I revisionen gällande medel från Europeiska socialfonden (ESF) och Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) utreddes om kontrollerna var tillräckliga och informationsinnehållet korrekt i det befintliga informationssystemet samt i synnerhet sätten för specificering och rapportering av felaktigheter och missbruk. Revisionen fokuserade på sådana felaktigheter i strukturfondsprojekt som förvaltningen uppdagat vid behandlingen av utbetalningsansökningarna och på kontrollbesöken. Samtidigt utreddes tillräckligheten hos åtgärderna efter att felet upptäckts, med andra ord hur det medelförmedlande organets observationer och eventuella mer omfattande utredningar dokumenterats hos organet och myndigheten. I revisionen behandlades särskilt fel av typen ”icke-stödbemyndigande på annan grund” samt det förmedlande organets egen verksamhet samt situationer där volymen av observerade felaktigheter är mycket liten.

Trots att den ekonomiska betydelsen av de observerade felaktigheterna är liten, bör man även i framtiden fästa uppmärksamhet vid att analysera felen, utreda deras omfattning och dra slutsatser bland annat inom utbildningen och – med tanke på intern kontroll – i de förmedlande organens egna projekt. I revisionen konstaterades att feltypen anmärkningsvärt ofta var så kallad icke-stödbemyndigande på annan grund. Det är viktigt att fästa uppmärksamhet vid att åtgärderna och instruktionerna är tillräckliga och uppföljningsdata hålls aktuella. Även i övrigt borde klassificeringen av icke-stödbemyndigande preciseras för att säkerställa enhetliga förvaltningsprocedurer och utveckla verksamheten.

I revisionen av arbets- och näringsministeriet konstaterades att inkomsterna på moment 12.32.50 (Inkomster från Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden) inflyter i fråga om Europeiska regionala utvecklingsfonden som 2014 års andel av betalningarna av EU-stöd och i fråga om Europeiska socialfonden som betalningar av EU-stödet för genomförande av ESF-programmet 2007–2013. I intäkterna ingår dessutom förskottsbetalningar för ESF-programmet för Fastlandsfinland under programperioden 2014–2020. Grunderna för hänförande av utgifterna framgår inte klart av förordningen om statsbudgeten, statsbudgeten eller andra författningar. Därför rekommenderades det i revisionen att tydliga grunder för utgiftshänförande skulle skrivas in i motiveringarna för momentet.

I revisionen av arbets- och näringsministeriet framgick det att fullmakter som beviljats i tidigare års budgetar (totalt 36,5 miljoner euro) och som inte förnyats enligt bokslutet för 2013 hade 2014 använts på moment 32.50.64 (EU:s strukturfonders medfinansiering och statlig medfinansiering i EU:s strukturfondsprogram under programperioden 2007–2013, förslagsanslag). Med förfarandet förlängdes fullmaktens användningstid i strid med 10 § i lagen om statsbudgeten.

I fråga om Europeiska regionala utvecklingsfonden hänförde sig revisionerna av överföringen av EU-medel och den interna kontrollen av dem till NTM-centralerna i Norra Karelen och Mellersta Finland.

Vid revisionen av medel från Europeiska regionala utvecklingsfonden observerades, i fråga om verifieringen av stödberättigade utgifter, brister i kontrollen av de sökandes firmateckningsrätt och i inkrävandet av bokföringen, arbetstidsredovisningen och upphandlingsdokumenten för projekten. Vid revisionen av ett av projekten framgick att projektets finansieringsdokument borde ha innehållit en noggrannare dokumentering av särskilda orsaker och grunder för att anskaffningar i närståendekretsen hade godkänts för understödet. I revisionen rekommenderades att stödberättigande lönekostnader med särskilda villkor bör motiveras bättre i finansieringsbeslutet. I övrigt hade kostnadernas stödberättigande säkrats och dokumenterats adekvat med hjälp av utskrifter ur bokföringen, dokumentkopior och andra dokument i samband med utbetalningsposterna. Beskrivningarna av NTM-centralernas förvaltnings- och kontrollsystem behövde uppdateras till vissa delar. Dessutom rekommenderades vid revisionerna en sammantagen realtidsuppföljning av återkravsåtgärderna.

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

Inga effektivitetsrevisioner riktades på EU-medel under finansåret 2014.

6.6 Tillståndet för administrering och övervakning av statsbidrag

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 ersättningar.

Ersättningar

Revisionen riktades på olika slags ersättningar som betalas från fyra utgiftsmoment i statsbudgeten och som avviker från varandra genom laggrund och ändamål. De granskade ersättningarna är brottsskadestånd, ersättning för rättshjälp, ersättning vid arbetsolycksfall och ersättning vid inrättande av naturskyddsområde.

Överföringsutgifterna är den största utgiftskategorin hos staten. Av överföringsutgifternas natur följer att olika risker som gäller lagenlighet och lämplighet och oändamålsenlig användning är större i dem än i fråga om statens verksamhetsutgifter. Till valet av revisionstema bidrog också ersättningarnas ekonomiska betydelse i statens årsbudget.

Lagstiftningsgrunden till ersättningarna består av flera olika lagar och förordningar, av vilka de viktigaste är brottsskadelagen (1204/2005), rättshjälpslagen (257/2002), statsrådets förordning om rättshjälp (388/2002), statsrådets förordning om grunderna för arvoden vid allmän rättshjälp (290/2008), lagen om rättegång i brottmål (689/1997), lagen om rättegångsbiträden med tillstånd (715/2011), lagen om olycksfallsförsäkring (608/1948) och naturvårdslagen (1096/1996).

Revisionens första syfte var att utreda om ersättningsprocesserna i fråga om brottsskada, rättshjälp, arbetsolycksfall eller inrättande av naturskyddsområde hade genomförts i enlighet med gällande lagar och föreskrifter. Dessa ersättningsprocesser hade till väsentliga delar genomförts i enlighet med gällande lagar och föreskrifter. Beslut om skadestånd vid arbetsolycka har likväl inte alltid fattats inom den tidsfrist på tre månader som fastställs i 41 b § i lagen om olycksfallsförsäkring.

Överföringsutgifternas natur innebär risker

Statskontoret ska säkerställa att de lagstadgade tidsfristerna iakttas

Besluten om skadestånd vid arbetsolycka har hopat sig på Statskontoret. År 2012 tog man i bruk ett nytt ersättningssystem och det gamla och nya datasystemet användes parallellt, vilket ledde till att handläggningssköerna blev längre. Enligt Statskontorets bedömning har man i dag ungefär 250–300 försenade beslut i kön. Statskontoret har redan vidtagit åtgärder för att avhjälpa kön, och meningen är att kön ska vara borta vid utgången av 2015. Enligt den nya lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar som sannolikt börjar gälla 1 januari 2016 ska handläggningstiderna förkortas ytterligare. I den nya lagen är handläggningsfristen 30 dygn.

Det har uppdragats betydande dröjsmål i överföringen av brottskadeståndsuppgifter från Statskontoret till Rättsregistercentralen, som sköter indrivningen av statens regressfordran. De medför dröjsmål i inledandet av indrivningen av statens fordringar inom den tid som fastställs i utsködningsbalken och kan i vissa fall äventyra hela indrivningsprocessen. Statskontoret har redan vidtagit åtgärder för att avhjälpa situationen.

För att säkerställa likabehandling av mottagarna av ersättning för inrättande av naturskyddsområden ska miljöministeriet och närings-, trafik- och miljöcentralerna precisera instruktionerna för beräkning av ersättningarna. NTM-centralerna ska dessutom se till att ersättningarna betalas först efter att beslutet om inrättande av naturskyddsområde har vunnit laga kraft, såsom stadgas i 31 § i förvaltningsprocesslagen.

Det andra syftet med revisionen var att utreda om den interna kontrollen av ersättningsprocessen hade ordnats på behörigt sätt. Den interna kontrollen av brottskadestånd och ersättning för rätts hjälp är organiserad på behörigt sätt. I fråga om ersättningar för arbetsolycksfall och inrättande av naturskyddsområden är den interna kontrollen inte på adekvat nivå.

I fråga om den interna kontrollen av ersättningsprocessen vid arbetsolycksfall har det uppdragats problem med kontrollerna vid beviljande av skadestånd, dokumenteringen av skadeståndsärenden och kontrollerna av utbetalningen, vilka Statskontoret bör åtgärda.

I fråga om ersättningsprocessen vid inrättande av naturskyddsområden har NTM- inte till alla delar enhetliga förfaranden och instruktionerna iakttas inte alltid. Beräkningen av ersättningsbeloppet baserar sig i hög grad på utvärderarens erfarenhet och instruktionerna för beräkningarna är knappa.

Över 250 beslut om arbetsolycka är försenade

Dröjsmålen i indrivningen av brottskadestånden kan äventyra statens fordringar

Det finns brister i den interna kontrollen av ersättningsprocesserna

Enligt 10 § 3 mom. i rättshjälpslagen som tillämpas på ersättningar för rättshjälp kan rättshjälpsbyrån under de förutsättningar som nämns i 2 mom. med hjälp av teknisk anslutning få sekretessbelagda personuppgifter ur skattemyndigheternas och Folkpensionsanstaltens personregister för kontroll av de uppgifter som sökanden lämnat om sin ekonomiska ställning. Rättshjälpsbyråerna förfogar tillsvidare inte över en sådan teknisk anslutning. Enligt den uppfattning som erhöles vid revisionen kunde en dylik anslutning bidra till att minska på mängden dokument som den sökande ska lämna in.

6.7 Missbruk och klagomål som hänför sig till skötseln av statsfinanserna

Lagstadgade anmälningar om missbruk från förvaltningen

Till revisionsverket lämnades under 2014 endast ett fåtal anmälningar om missbruk och de anmälda oegentligheternas ekonomiska betydelse var liten.

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

År 2014 lämnades till revisionsverket tolv (2013: 9 st.; 2012: 16 st.) av myndigheterna gjorda anmälningar om missbruk av statens medel eller egendom i deras verksamhet.

Dessutom anmälde statliga ämbetsverk och inrättningar till revisionsverket tre fall (2013: 9 st.; 2012: 7 st.) där det var fråga om missbruk som mottagare av statsbidrag misstänktes ha gjort sig skyldiga till. Till revisionsverket kännedom har också kommit anmälningar om regelstridighet som anknyter till övervakningen av stöd från de ämbetsverk som förvaltar EU-stöd.

Till revisionsverket har endast ett fåtal anmälningar om missbruk lämnats

Anmälningar om regelstridighet vid användning av EU-medel

Revisionsverket har också fått till kännedom anmälningar om regelstridighet som gäller övervakningen av stöd från de ämbetsverk som förvaltar EU-stöd. Anmälningarna har fördelat sig på flera olika förvaltningsområden. EU-stöden förvaltas av Arbets- och näringsministeriet och Landsbygdsverket, vilka till revisionsverkets kännedom ska lämna de genom kommissionens förordningar fastställda anmälningar om regelstridighet gällande övervakningen av stöden som de har lämnat till Europeiska unionen. År 2014 lämnades till revisionsverket sammanlagt 60 anmälningar (2013: 40 st.; 2012: 20 st.). I det totala antalet ingår både nya anmälningar och fortsatta anmälningar om tidigare regelstridighet.

De fall som påtalats i anmälningarna om regelstridighet har inte haft några större ekonomiska följder.

Klagomål ger oftast inte anledning till åtgärder

Man kan lämna ett skriftligt klagomål till revisionsverket om man misstänker att missförhållanden har förekommit i skötseln av statsfinanserna. Klagomålet kan gälla lagenligheten i skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten.

Under redogörelseåret lämnade enskilda personer och sammanslutningar 42 klagomål till revisionsverket (2013: 51 st.; 2012: 55 st.). Under året behandlades inalles 40 klagomålsärenden (2013: 52 st.; 2012: 67 st.). Cirka 65 procent av klagomålen har inte gett anledning till åtgärder från revisionsverkets sida. Den ekonomiska betydelsen av klagomålen var liten.

Under 2014 kontaktades revisionsverket flera gånger med kritik riktad mot egendomsförvaltningsbolaget Arsenal Ab. Revisionsverket har verkställt en effektivitetsrevision (4/2015) för att säkerställa att utredningsintresset och det statsfinansiella intresset har passats in på ett ändamålsenligt sätt under likvidationen av Arsenal. Enligt revisionsrapporten bör erfarenheterna av Arsenal utnyttjas när ett eventuellt nytt egendomsförvaltningsbolag grundas och ägarstyrningen av egendomsförvaltningsbolagen vara aktiv även under slutskedet av bolagets verksamhet.

År 2014 behandlade
revisionsverket sammanlagt
40 klagomål

7 Funktionellt resultat

Förutsättningen för att resultatstyrningen ska fungera är att ministerierna uppställer adekvata resultatmål för ämbetsverken och inrättningarna och att om dem lämnas riktiga och tillräckliga uppgifter i boksluten. I styrningen av förvaltningen är det alltid nödvändigt att samordna resurserna och målsättningarna för de resultat som ska uppnås med dem. I resultatstyrningen samordnas utvecklandet av verksamhetens verkningar och serviceförmågan 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.

Vad lämnandet av riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten angår har situationen i och med resultatstyrningen gått i klart bättre riktning. Uppgifternas användbarhet skulle likväl alltså 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.

I resultatstyrningen finns alltså rum för utveckling. Om man vid en utvärdering av tillståndet för resultatstyrningen kombinerar uppställandet av målsättningar för lönsamhet och produktivitet med om dem lämnade riktiga och tillräckliga uppgifter, hade endast för var tredje bokföringsenhet uppställts tillräckliga mål och lämnats riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter om måluppfyllelsen.

Lönsamhets- och produktivetsmål har uppställts för 36 procent av bokföringsenheterna

Om lönsamheten och produktiviteten rapporteras tämligen täckande

Bara ungefär var tredje av bokföringsenheterna har fungerande resultatstyrning

7.1 Funktionell effektivitet

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. Om ämbetsverkens och inrättningarnas funktionella resultat ska rapporteras riktiga och tillräckliga uppgifter i boksluten och verksamhetsberättelserna.

De mål som gäller resultatet av verksamheten indelas i mål för den funktionella effektiviteten samt produktion och kvalitetsledning, varvid även serviceförmågan granskas. I samband med revisionerna har revisionsverket utvärderat täckningsgraden för de av ministerierna fastställda funktionella resultatmålen angående lönsamhet och produktivitet.

Målsättning framskrider inte

Med avseende på lönsamhet och produktivitet är de av ministerierna godkända resultatmålen alltjämt delvis bristfälliga. Endast för 46 procent av bokföringsenheterna hade godkänts täckande målsättningar för lönsamheten. För lönsamhetsmålen del hade situationen försämrats betydligt jämfört med tidigare år. Jämfört med lönsamhetsmålen hade ministerierna något oftare fastställt produktivetsmål i resultatavtalen, med andra ord för 51 procent av bokföringsenheterna. När täckningsgraden för lönsamhets- och produktivetsmålen bedöms tillsammans, hade tillräckliga målsättningar uppställt endast för cirka 36 procent av bokföringsenheterna.

När täckningsgraden för målen som gäller lönsamheten och produktiviteten granskas på basis av sedvanliga omkostnader, täckte lönsamhetsmålen 50 procent och produktivetsmålen 76 procent av statens egen verksamhet (2013: 52 % och 77 %; 2012: 53 % och 75 %).

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

Målsättningen sker utifrån budgetlagstiftningen

Tillräckliga mål hade uppställt för cirka 36 procent av bokföringsenheterna

	Lönsamhet	Produktivitet
2012	53 %	45 %
2013	54 %	51 %
2014	46 %	51 %

Figur 14: Rapporteringsskyldigheten baserar sig på budgetlagen

Bokföringsenheter är skyldiga att upprätta 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, skyldiga att göra upp ett bokslut som innehåller bokslutskalkyler och verksamhetsberättelse. Även om ministerierna alltjämt uppställer resultatmål även för andra ämbetsverk och inrättningar, har de inte någon övergripande skyldighet att i en verksamhetsberättelse rapportera om resultatet av sin verksamhet.

Täckande rapportering om lönsamhet

Enligt förordningen om statsbudgeten ska verksamhetsberättelsen, som en del av redogörelsen för lönsamheten, innehålla uppgifter om det funktionella resultatet jämte nyckeltal och en jämförelse med de uppställda resultatmålen.

Med revisionen har man gått in för att fastställa huruvida riktiga och tillräckliga uppgifter har getts om den funktionella effektiviteten. På basis av revisionen har man granskat huruvida de uppgifter som getts om lönsamhet, produktivitet, den avgiftsbelagda verksamheten och dess lönsamhet och om den samfinansierade verksamheten är riktiga och tillräckliga.

Uppgifterna om lönsamheten eller de kostnadsuppgifter som ersätter dem konstaterades vid revisionerna vara riktiga och tillräckliga hos 62 bokföringsenheter, vilket är 93 procent av bokföringsenheterna (2013: 61 bokföringsenheter; 2012: 58 bokföringsenheter).

De lönsamhetsuppgifter som bokföringsenheterna lämnade i sina bokslut var huvudsakligen kostnadsuppgifter och andra ersättande storheter, vilkas andel av de presenterade uppgifterna utgjorde 61 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 61 bokföringsenheter, eller 91 procent av bokföringsenheterna. Produktivitetsuppgifterna betraktades som tillräckliga hos 64 bokföringsenheter, det vill säga hos 96 procent av alla bokföringsenheter (2013: 65 bokföringsenheter, 97 %; 2012: 60 bokföringsenheter, 94 %). Som riktiga betraktades de hos 61 bokföringsenheter, vilket är 91 procent av bokföringsenheterna (2013:

Rapporteringsskyldigheten baserar sig på budgetlagen

Riktiga och tillräckliga uppgifter

2012	91 % » 58 bokföringsenheter
2013	91 % » 61 bokföringsenheter
2014	93 % » 62 bokföringsenheter

Figur 15: Uppgifter om lönsamheten i boksluten

Riktiga och tillräckliga uppgifter

2012	89 % » 51 bokföringsenheter
2013	91 % » 57 bokföringsenheter
2014	91 % » 61 bokföringsenheter

Figur 16: Uppgifter om produktiviteten i boksluten

61 bokföringsenheter, 91 %; 2012: 58 bokföringsenheter, 91 %). 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 73 procent och uppgifterna om produktiviteten 65 procent av statens egen verksamhet (2013: 72 % och 65 %; 2012: 58 % och 64 %). Täckningsgraden har sålunda förbättrats något i jämförelse med tidigare år.

När uppgifterna om den funktionella effektiviteten granskas som helhet, kan de lämnade uppgifterna betraktas som riktiga och tillräckliga hos 60 bokföringsenheter, vilket är 90 procent av bokföringsenheterna (2013: 62 bokföringsenheter, 93 %; 2012: 56 bokföringsenheter, 88 %).

Ministerierna har som lönsamhetsuppgifter presenterat huvudsakligen kostnadsuppgifter enligt resultatområde eller motsvarande specifikation. Framställningen kan anses vara fungerande för ministeriernas del. Av ministerierna kunde uppgifterna från utrikesministeriet och arbets- och näringsministeriet inte heller på detta granskningssätt betraktas som riktiga och tillräckliga.

Vad lämnandet av riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten angår har situationen på senare år gått i något bättre riktning. Uppgifternas framtagning och allmänna användbarhet kan likväl förbättras genom att både uppgifterna 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.

Relativt täckande
rapportering av den
funktionella effektiviteten

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, enligt vilken kostnadsmotsvarighetskalkylerna ska presenteras enligt typ av prestation.

Enligt uppgifterna i centralbokföringen var statens intäkter av den avgiftsbelagda verksamheten totalt 1,2 miljarder euro, av vilket

Kraven på uppföljning
och rapportering av den
avgiftsbelagda verksamheten
följer av budgetlagen

offentligrättsliga prestationer enligt lagen om grunderna för avgifter till staten utgjorde 0,4 miljarder euro, affärsekonomiskt prissatta prestationer utgjorde 0,5 miljarder euro och prestationer som prissatts med stöd av speciallagar utgjorde 0,4 miljarder euro. Intäkterna av den avgiftsbelagda verksamheten har varit på samma nivå som under tidigare år.

År 2014 bedrev totalt 48 bokföringsenheter sådan avgiftsbelagd verksamhet som avses i lagen om statsbudgeten (2013: 56 bokföringsenheter; 2012: 53 bokföringsenheter). Ministerierna hade uppställt resultatmål för den avgiftsbelagda verksamheten hos 35 bokföringsenheter, det vill säga 73 procent (2013: 38 bokföringsenheter, 68 %; 2012: 39 bokföringsenheter, 74 %) av de bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet.

Vid revisionerna konstaterades att 43 bokföringsenheter, det vill säga 90 procent av bokföringsenheterna, hade lämnat riktiga och tillräckliga uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten och dess årsresultat. Året innan var motsvarande andel 51 bokföringsenheter, det vill säga 91 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 78 procent (2013: 92 %; 2012: 86 %) av den avgiftsbelagda verksamheten.

I fråga om lämnandet av bokslutsuppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten var situationen i stort sett relativt god. År 2014 gavs ett negativt ställningstagande till lagenligheten till följd av brister i presentationen av årsresultatet för den avgiftsbelagda verksamheten i en bokföringsenhets revisionsberättelse (2013 och 2012: till 1 bokföringsenhet).

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

7.2 Tillståndet för resultatstyrningen på basis av den funktionella effektiviteten

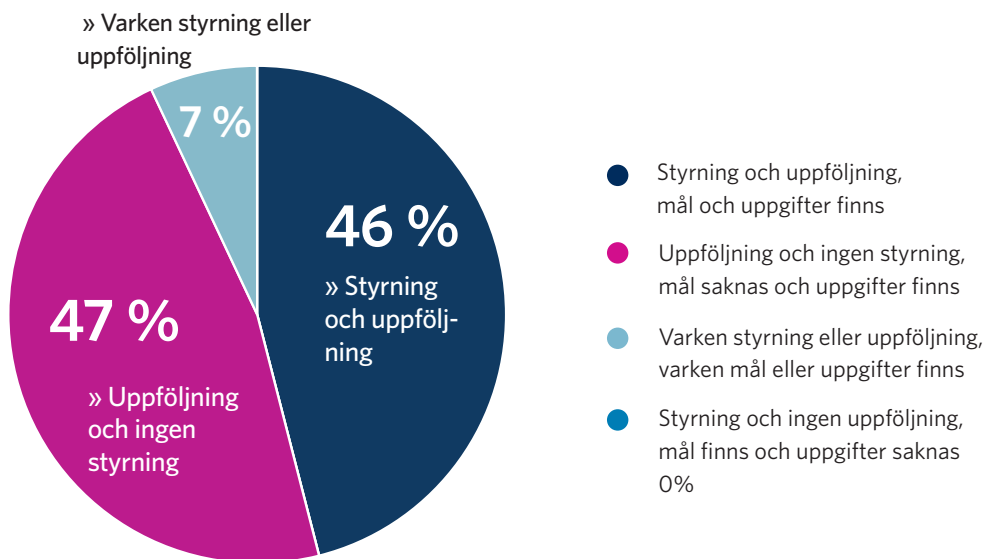
Förutsättningen för att resultatstyrningen ska fungera är att ministerierna uppställer adekvata resultatmål för ämbetsverken och inrättningarna och att det lämnas riktiga och tillräckliga uppgifter om målen i boksluten.

En uppgift för resultatstyrningen är att samordna verksamhetens effekter och utvecklandet av serviceförmågan med hanteringen av kostnaderna. Uppgifterna om lönsamhetsmålen och måluppfyllelsen är därför en central del av en fungerande resultatstyrning. De utgör oberoende av styrsystem grundvalen även för en övergripande bedömning av effekter och serviceförmåga och verksamhetens lönsamhet.

Utifrån revisionerna kan resultatstyrningens funktionsduglighet bedömas med tanke på styrningen 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 i styrningen av förvaltningen

Målsättning och målrapportering utgör en helhet



Figur 17: 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 något jämfört med tidigare år (2014: 46 % av bokföringsenheter; 2013: 52 %). Enligt revisionen fungerar resultatstyrningen betraktad på detta sätt i ungefär varannan bokföringsenhet.

Bedömt på basis av de sedvanliga omkostnaderna är motsvarande täckningsgrad fortfarande endast 50 procent (2013: 51 %; 2012: 37 %) av statens egen verksamhet.

Situationen i fråga om presentationen av riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamheten har blivit något bättre de senaste tre åren. Riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamheten presenterades av 93 procent av bokföringsenheter. Motsvarande andel 2013 och 2012 var 91 procent. Bokföringsenheternas beredskap att presentera lönsamhetsuppgifter är genomgående bättre än ministeriernas beredskap att styra förvaltningen inom sitt område med hjälp av lönsamhetsmål.

Resultatmål för lönsamheten hade uppställts för 31 bokföringsenheter, vilket är 46 procent av alla bokföringsenheter. De presenterade också riktiga och tillräckliga uppgifter i sin verksamhetsberättelse (2013: 97 %; 2012: 94 %). Av bokföringsenheter utan fastställda lönsamhetsmål (36 bokföringsenheter) presenterade 31 bokföringsenheter, eller 86 procent, riktiga och tillräckliga uppgifter (2013: 84 %; 2012: 87 %). Bristerna i resultatstyrningen förekommer fortfarande i uppställandet av målsättningar.

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 33 procent (2013: 36 % av bokföringsenheter; 2012: 30 %). Motsvarigt utgör 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 bokföringsenheter (2013 och 2012: 9 % av bokföringsenheter).

Varannan bokföringsenhet styrs och följs upp utifrån lönsamhetsmålet

Beredskapen att presentera lönsamhetsuppgifter är större än beredskapen att styra utifrån de relaterade målen

Ministeriernas styrning i fråga om lönsamhet och produktivitet fungerar i var tredje bokföringsenhet

8 Observationer vid revisionerna enligt förvaltningsområde

Detta kapitel specificerar och behandlar närmare de observationer som presenteras i avsnitt 6.1 i denna berättelse om skötseln och förvaltningen av statsfinanserna enligt förvaltningsområde. Kapitlet 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.

8.1 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.

8.2 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 produktivitetsmål för sin verksamhet, men de uppgifter angående dem som i bokslutet lämnades om den funktionella effektiviteten betraktades ändå som riktiga och tillräckliga.

Riktiga och tillräckliga
uppgifter presenterades om
lönsamhet och produktivitet

Observationer vid effektivitetsrevisioner

Under berättelseåret färdigställdes berättelsen om effektivitetsrevisionen av Solidium Oy (6/2015). Detta rapporteras i kapitel 4 i föreliggande berättelse.

8.3 Utrikesministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Utrikesministeriets förvaltningsområde fungerar som en bokföringsenhet.

Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i utrikesministeriets revisionsberättelse gällde ordnandet av resultatredovisningen. Bristerna i resultatredovisningen 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 resultatredovisningen som föranleder åtgärder för ministeriet.

Resultatredovisningen
och målsättningen
behöver utvecklas

8.4 Justitieministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenheter på justitieministeriets förvaltningsområde är ministeriet och Brottspåföljdsmyndigheten.

Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i justitieministeriets revisionsberättelse gällde användning av anslag i strid med budgeten till överföringsutgifter.

Målen för lönsamheten och produktiviteten hade uppställts för både ministeriet och Brottspåföljdsmyndigheten. Uppgifterna om lönsamhet och produktivitet i varderas verksamhetsberättelser betraktades också som riktiga och tillräckliga.

När tillståndet för resultatstyrningen på justitieministeriets förvaltningsområde 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 produktivetsmål och som har rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter.

Två bokföringsenheter

Tillräckliga mål hade uppställts för bägge bokföringsenheterna

Riktiga och tillräckliga uppgifter presenterades om den funktionella effektiviteten

Observationer vid effektivitetsrevisioner

Under berättelseåret gavs en uppföljningsrapport om en revision som riktades till verkställandet och effekterna av produktivetsprogrammet på justitieministeriets förvaltningsområde (232/2011). Utifrån uppföljningen har målen för minskning av antalet årsverken, uppställda i statens produktivetsprogram för åren 2007–2011, kunnat förverkligas inom förvaltningsområdet. Största delen av minskningen har skett till följd av förvaltningsområdets olika produktivetsprojekt, trots att ministeriet inte i fråga om alla projekt har påvisat sambandet med projektet och minskningen av antalet årsverken. Med vissa undantag har produktivetsprojekten slutförts. I återstoden av projekten fortsätter projektgenomförandet och utvecklingsarbetet.

Justitieministeriet har inte visat någon allmän bedömning av förvaltningsområdets förmåga att sköta sina grundläggande uppgifter. Enligt Brottspåföljdsmyndigheten har den inte kunnat öka vare sig verksamheten för att inverka på återfallsbrottsligheten eller utvecklingen av innehållet i verkställigheten av straff, trots att den i övrigt har kunnat sköta den grundläggande uppgiften.

På justitieministeriets förvaltningsområde strävade man efter att minska antalet årsverken i enlighet med produktivetsprogrammet endast genom program som kan bidra till ökad produktivitet på lång sikt i stället för att enbart minska antalet årsverket. En sådan metod har visat sig vara rätt med tanke på att statsekonomi har försvagats ytterligare.

8.5 Inrikesministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenheter på inrikesministeriets förvaltningsområde 2014 var ministeriet, Förvaltningens datateknikcentral, Nödcentralverket, Migrationsverket, Räddningsinstitutet, Polisstyrelsen och Gränsbevakningsväsendet.

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

De av inrikesministeriet uppställda lönsamhets- och 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 uppgifterna om produktiviteten som riktiga och tillräckliga med undantag för Polisstyrelsen.

Med undantag för ministeriet bedrevs avgiftsbelagd verksamhet av samtliga bokföringsenheter inom förvaltningsområdet och dessa presenterade även riktiga och tillräckliga uppgifter om verksamheten i sitt bokslut.

När tillståndet för resultatstyrningen på inrikesministeriets förvaltningsområde 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.

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

Sju bokföringsenheter

Tillräckliga mål hade uppställts för fem bokföringsenheter

Fem bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

Observationer vid effektivitetsrevisioner

Under berättelseåret färdigställdes berättelsen om effektivitetsrevisionen (14/2015) Program för bekämpning av grå ekonomi samt samordnande av bekämpningsarbetet. Revisionen riktades till arbetet i ledningsgruppen för bekämpning av ekonomisk brottslighet och till bekämpningen av grå ekonomi. I bekämpningen av grå ekonomi deltar inte enbart inrikesministeriets förvaltningsområde utan även flera andra förvaltningsområden. Programmen för bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi, vilka har införts genom statsrådets principbeslut, utgör sedan 1996 stommen för en konsekvent bekämpning av grå ekonomi. Enligt revisionsberättelsen har tidsfristerna för programmen skapat goda förutsättningar för uppföljning och rapportering. Däremot har programperioderna ofta visat sig vara allt för korta med tanke på beredning och konsekvensbedömning av betydande lagstiftningsprojekt. Att resurserna för bekämpningsprogrammen endast är på viss tid utgör också en risk för ökad omsättning av kompetent personal. Ett mål om en offentlig ekonomisk nytta på 300–400 miljoner euro har skrivits in i bekämpningsprogrammen för 2010–2011 och 2012–2015. Vid revisionen kunde revisionsverket inte försäkra sig om att de projekt som ingår i programmet skulle ha skapat en grund för så omfattande effekter.

Under berättelseåret färdigställdes uppföljningsrapporten om revisionen av samarbetet mellan polisen och åklagarmyndigheten (226/2011). Enligt uppföljningsrapporten har förundersökningslagen, som trädde i kraft 2014, samt Polisstyrelsens och Riksåklagarämbetets anvisningar skapat en god grund för samarbetet mellan myndigheterna. Trots att vissa positiva resultat har upptäckts till följd av det förbättrade samarbetet, är det inte möjligt att göra en tillförlitlig bedömning av vilka alla fördelar de nya normerna eventuellt har medfört, eftersom de inte har gällt länge. Det uppkommer också fortfarande problem vid uppföljningen och mätningen av resultat samt vid tillhörande utveckling av datasystem.

8.6 Försvarsministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenheter på försvarsministeriets förvaltningsområde 2014 var ministeriet samt Försvarsmakten och Försvarsförvaltningens byggverk.

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, att tillräckliga mål för lönsamheten hade uppställts för ministeriet och Försvarsförvaltningens byggverk. Produktivitetmålen betraktades som tillräckliga i fråga om Försvarsmakten och Försvarsförvaltningens byggverk.

Uppgifterna om lönsamhet och produktivitet i bokslutet betraktades som riktiga och tillräckliga förutom hos ministeriet också hos Försvarsförvaltningens byggverk. Avgiftsbelagd verksamhet bedrevs av Försvarsmakten och Försvarsförvaltningens byggverk, av vilka den sistnämnda ansågs ha lämnat riktiga och tillräckliga uppgifter om den i sitt bokslut.

När tillståndet för resultatstyrningen på försvarsministeriets förvaltningsområde 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 som hade rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter. När till bedömningen läggs också produktiviteten, fungerar resultatstyrningen endast i fråga om Försvarsförvaltningens byggverk.

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

Tre bokföringsenheter

En bokföringsenhet fick negativt ställningstagande till lagenligheten

Tillräckliga mål hade uppställts för en bokföringsenhet

Två bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

8.7 Finansministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På finansministeriets förvaltningsområde fanns 2014 förutom ministeriet tio bokföringsenheter. Av dem är Skatteförvaltningen och Tullen centrala insamlare av intäkter till staten. De övriga bokföringsenheterna på förvaltningsområdet är Statskontoret, Statistikcentralen, Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning, Statens ekonomiska forskningscentral, Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, Statens ämbetsverk på Åland och Befolkningsregistercentralen.

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

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. Av de nio bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet ansågs alla, med undantag för Statens ämbetsverk på Åland, ha lämnat riktiga och tillräckliga uppgifter om den i sina bokslut.

När tillståndet för resultatstyrningen bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och produktiviteten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, finns på finansministeriets förvaltningsområde 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 året innan.

Hos fyra bokföringsenheter konstaterades sådana brister i den interna kontrollen som föranleder åtgärder för revisionsobjektet. Bristerna fanns i den interna revisionen av vissa beskattningsförfaranden och ersättningar samt ordnandet av den interna kontrollen av serviceprocesserna.

Elva bokföringsenheter

Tillräckliga mål hade uppställts för fyra bokföringsenheter

Riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten

Den interna kontrollen bör utvecklas hos fyra bokföringsenheter

Observationer vid granskning av finanspolitiken

Vid en pågående granskning av finanspolitiken i fråga om statens totala balansräkning har revisionsverket utrett på vilket sätt rapporteringen om statens totala balansräkning och koncernrapporteringen har utvecklats och riksdagens informationsbehov och de relaterade internationella rekommendationerna beaktats i utvecklingsarbetet. Granskningsresultaten publiceras under hösten 2015. För närvarande beskrivs statens tillgångar, skulder och åtaganden i regeringens årsberättelse. De presenterade uppgifterna är dock inte sammanhängande och inte till alla delar heltäckande. Med tanke på riksdagens informationsbehov och de internationella rekommendationerna (OECD och IMF) är det viktigt att rapporteringen om statens tillgångar, skulder och åtaganden utvecklas i en mer övergripande riktning. En transparent analys av statens totala balansräkning och koncernbalansräkning, som ingår i rapporteringen till riksdagen, skulle leda utvecklingen i önskad riktning.

Observationer vid övervakningen av finanspolitiken, som rapporteras efter att rapporten om granskningen och övervakningen av finanspolitiken (den särskilda berättelsen B 15/2014 rd) getts, rapporteras till riksdagen i form av årliga särskilda berättelser om övervakningen av finanspolitiken samt valperiodsrapporter som ges vid mitten och slutet av valperioden.

Observationer vid effektivitetsrevisioner

Bland de revisionsberättelser som blev färdiga under berättelseåret rapporteras Statens lönesystem (2/2015) och Interoperabilitet i statens ICT-avtal (7/2015) i kapitel 2 i denna berättelse. I samma kapitel rapporteras det också om den uppföljning som riktats till statens IT-servicecentraler. Under berättelseåret färdigställdes revisionsberättelsen Praxis i anslutning till likvidation av egendomsförvaltningsbolaget Arsenal Ab (4/2015), och en rapport om den finns i kapitel 4 i denna berättelse.

Vid en revision av statens regionförvaltnings lagstadgade uppgifter och allokeringen av resurser till dessa (9/2015) framkom det att de senaste årens resursanpassning och -allokering har haft varierande effekt på regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas verksamhet. Effektivisering av regionförvaltningens verksamhet förutsätter fortfarande prioriteringar. Lagstiftningen om regionförvaltningen har förnyats i syfte att möjliggöra flexibla och effektivare resursanvändning. Därför bör de styrande ministerierna fastställa uppgifterna för regionförvaltningsverken (allmänt administrativt styrorgan: FM) och NTM-centralerna

(allmänt administrativt styrorgan: ANM) så att det råder en balans mellan skötseln av uppgifterna och de resurser som anvisats för denna. Balans mellan uppgifter och resurser förutsätter författningsändringar och ett effektivt verkställande av dem. De styrande ministerierna ska också fortsätta arbetet för att skapa enklare och lättare resultatstyrningssystem för regionförvaltningsverken och NTM-centralerna. Resultatrapporteringen bör möjliggöra en bättre uppföljning av förverkligandet av uppställda mål.

Vid en effektivitetsrevision som riktades på statens avgiftspolitik (11/2015) utredde revisionsverket om användningen av avgifter som styr- och finansieringsinstrument var transparent och gav resultat. Statens avgiftspolitik inverkar på hur finansieringsansvaret för produktionen av tjänster fördelas mellan skattebetalarna och de kunder som betalar för att använda tjänsterna. Utifrån revisionen finns det orsak att harmonisera principerna för beräkning av kostnaderna inom den avgiftsbelagda verksamheten samt gränsdragningen mellan offentligrättsliga och marknadsmässiga prestationer.

8.8 Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2014 fanns det på undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde sex bokföringsenheter förutom ministeriet.

Ett negativt ställningstagande till lagenligheten ingår i en bokföringsenhets revisionsberättelse. Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i undervisnings- och kulturministeriets revisionsberättelse gällde användning av anslag i strid med budgeten.

Enligt den bedömning som gjordes vid revisionerna 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 med undantag för Centret för internationell mobilitet och internationellt samarbete CIMO som riktiga och tillräckliga vid revisionerna av samtliga bokföringsenheter på förvaltningsområdet. Av de fem bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet lämnade alla med undantag för Utbildningsstyrelsen riktiga och tillräckliga uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten och dess årsresultat.

När tillståndet för resultatstyrningen på undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde 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.

Tillräckliga mål hade uppställts för en bokföringsenhet

Tillräckliga mål hade uppställts för en bokföringsenhet

Fem bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

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

Den interna kontrollen
bör utvecklas hos tre
bokföringsenheter

Observationer vid effektivitetsrevisioner

Vid revisionen Samarbete inom studiehandledning och karriärhandledning (5/2015) framkom det att resultaten från utvecklingen av studiehandledningen inte har kunnat spridas, utan att de ofta har förblivit lokala separata lösningar. Samarbetet bör intensifieras både mellan ministerierna och på lokal nivå. Enligt revisionen bör ministeriernas beredningsarbete samlas till ett ännu mer intensivt nätverk så att det är möjligt att harmonisera det varierande lokala styrarbetet även med hjälp av erfarenheter av god praxis. Förvaltningens uppgifter om styrmängden, -kvaliteten och -effekterna är bristfälliga. För att förbättra faktaunderlaget finns det skäl att genomföra en riksomfattande utvärdering som omfattar hela styrfältet samt att ta fram verktyg som är lämpliga för kontinuerlig uppföljning och för jämförelse av lokala skillnader.

Vid revisionen Invandrarelever och den grundläggande utbildningens resultat (12/2015) framkom det att den grundläggande utbildningen inte ger alla elever med invandrarbakgrund jämlika möjligheter eftersom sådana elevers inlärningsresultat och skolframgång har varit svagare än urbefolkningens. Resultaten av denna revision behandlas i kapitel 3.

8.9 Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2014 fanns det på jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde åtta bokföringsenheter förutom ministeriet.

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 fem bokföringsenheter. Läget har inte förändrats jämfört med året innan.

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

När tillståndet för resultatstyrningen på jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, har resultatstyrningen förverkligats hos fem bokföringsenheter på förvaltningsområdet. 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.

Nio bokföringsenheter

Tillräckliga mål hade uppställts för fem bokföringsenheter

Samtliga bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

8.10 Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2014 fanns det på kommunikationsministeriets förvaltningsområde fyra bokföringsenheter förutom ministeriet.

På kommunikationsministeriets förvaltningsområde ledde anmärkningar i revisionsberättelsen till ett negativt ställningstagande till lagenligheten hos en bokföringsenhet. Det negativa ställningstagande som ingick i Trafikverkets revisionsberättelse gällde hänförandet av utgifter till finansåret och upprättandet av bokföringsverifikat.

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

Vid revisionerna ansågs lönsamhetsmålen vara tillräckliga endast hos Trafikverket och Kommunikationsverket. Produktivitetens målen 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 alla de fyra bokföringsenheter på förvaltningsområdet som bedrev avgiftsbelagd verksamhet.

När tillståndet för resultatstyrningen på kommunikationsministeriets förvaltningsområde 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, Kommunikationsverket och Trafikverket sådana brister i den interna kontrollen som föranleder åtgärder för revisionsobjektet. Orsaker var brister i rutinerna för bokföring och fullmaktsuppföljning samt i ordnandet av resultatredovisningen.

Fem bokföringsenheter

En bokföringsenhet fick negativt ställningstagande till lagenligheten

Tillräckliga mål hade uppställts för två bokföringsenheter

Samtliga bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

Den interna kontrollen bör utvecklas hos tre bokföringsenheter

8.11 Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2014 fanns det på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde 11 bokföringsenheter förutom ministeriet.

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, förnyelse av fullmakt samt ordnande av resultatredovisningen. Närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Savolax fungerar som en bokföringsenhet och till enheten hör inalles 15 NTM-centraler. Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i dess revisionsberättelse gällde hänförande av utgifter till finansåret och förlängning av anslags användningstid i strid med lagen om statsbudgeten samt användning av anslag i strid med budgeten.

Det ingick ett meddelandeåläggande i revisionsberättelserna för ministeriet och NTM-centralen i Södra Savolax. Meddelandeåläggandet för ministeriet gällde ordnandet av resultatredovisningen och fullmaktsuppföljningen samt behandlingen av vissa förskottsbetalningar. Meddelandeåläggandet för NTM-centralen gällde bristerna i den interna kontrollen i fråga om förfaranden som strider mot budgeten.

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

Tolv bokföringsenheter

Tre bokföringsenheter fick negativt ställningstagande till lagenligheten

Tillräckliga mål hade uppställts för fyra bokföringsenheter

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

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.

Tio bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

Den interna kontrollen bör utvecklas hos två bokföringsenheter

Observationer vid effektivitetsrevisioner

Vid en revision som gällde effekterna av de elektroniska arbetskraftstjänsterna (8/2015) framkom det att de personliga arbetsförmedlingstjänsterna inte helt kan ersättas med elektroniska tjänster. Resultaten av revisionen behandlas också i kapitel 3 i föreliggande berättelse. Vilka alla tjänster de enskilda kunderna behöver kan inte identifieras utan att kunden möts personligen. Å andra sidan har kunderna varit nöjda med att ärenden som tidigare enbart kunde skötas genom att köa nu kan skötas snabbt via Internet. För närvarande lämnar 72 procent av de som ska anmäla sig som arbetslös sin anmälan via webbtjänsterna.

Under innevarande årtionde har 2,3–3,1 miljoner euro per år använts för tillhandahållande av offentliga elektroniska arbetskraftstjänster och 0,5–1,25 miljoner euro per år för utveckling av tjänsterna. De resurser som är tillgängliga för utveckling av tjänsterna är anspråkslösa jämfört med andra länder i Europa. Utvecklingen av webbtjänsterna bör tilldelas mer resurser.

Arbets- och näringsministeriet har följt upp användningsgraden för webbtjänsterna per region och på hela landets nivå. Ministeriet har dock inte kännedom om huruvida man har lyckats minska arbetslösheten genom webbtjänster. Arbets- och näringsministeriet bör göra en mer systematisk utvärdering av webbtjänsternas effekter och säkerställa tillgången till de material som behövs för utvärderingen.

Revisionen av statens regionförvaltnings lagstadgade uppgifter och allokeringen av resurser till dessa (regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna) (9/2015) behandlas i avsnitt 8.7.

8.12 Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2014 fanns det på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde fyra bokföringsenheter förutom ministeriet.

Anmärkningar i revisionsberättelserna ledde till ett negativt ställningstagande till lagenligheten i en revisionsberättelse. Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i revisionsberättelsen för Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet gällde hänförande av inkomster till finansåret.

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

De uppgifter som presenterats om lönsamheten och produktiviteten och om den avgiftsbelagda verksamheten i bokslutet betraktades som riktiga och tillräckliga hos alla bokföringsenheter respektive hos fyra bokföringsenheter.

Fem bokföringsenheter

En bokföringsenhet fick negativt ställningstagande till lagenligheten

Samtliga bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

Observationer vid effektivitetsrevisioner

I en revision som gällde användning av tekniska hjälpmedel vid servicen till äldre i hemmet (3/2015) konstaterades det att ibruktandet av tekniska hjälpmedel borde ske betydligt snabbare än för närvarande, så att en sådan vård, som till säkerhetsnivån motsvarar vården inom effektiviserat serviceboende, med hjälp av teknik kan säkerställas för äldre med minnessjukdom och i allt sämre skick i hemmet. Genom nuvarande statsstyrning kan man inte samtidigt effektivisera verksamheten och trygga högkvalitativa och säkra tjänster för dem som bor hemma. För att dessa mål ska kunna uppnås samtidigt, ska staten genom styrning skapa förutsättningar för utnyttjande av teknik i serviceproduktionen och främja användning av teknik. En relevant observation gällde brister i kostnadsuppgifterna eftersom man inte har någon helhetsuppfattning om kostnader för tekniska hjälpmedel. Kostnaderna för tekniker som stöder hemmaboende bör utredas ur olika aspekter.

Revisionerna Integration inom social- och hälsovården och Invandrarelever och den grundläggande utbildningens resultat behandlas i kapitel 3 i denna berättelse.

Vid den under berättelseåret slutförda uppföljningen av revisionen gällande barnskydd (6/2012) konstaterades det att social- och hälsovårdsministeriet tillsammans med Valvira, Institutet för hälsa och välfärd och regionförvaltningsverken har vidtagit ett flertal åtgärder för att avhjälpa bristerna i barnskyddet. Reformen av socialvårdslagen uppskattas också öka det tidiga och övergripande stödet till familjer. Övergång till egenkontroll på enheterna för vård utom hemmet samt ökning av hemvårdstjänsterna ansågs utgöra en risk för kvaliteten i vården utom hemmet. En relevant observation vid uppföljningen var att årskostnaderna för vården utom hemmet fortfarande är över 600 miljoner euro.

Vid uppföljningen av revisionen gällande regelbunden hemvård (214/2010) lyftes det fram att de viktigaste observationerna vid revisionen gällde bristande kännedom om de totala kostnaderna för hemvården och regionala skillnader i hemvårdstjänsterna, bedömningen av servicebehovet och klientavgifterna. En sådan utveckling som avses i rekommendationerna vid revisionen har skett i bedömningen av servicebehovet och i hänsynstagandet till miljömässiga faktorer i ändringen av servicestrukturen. Mer uppmärksamhet har också fästs vid personalens kompetens inom socialvård, övervakningen av att kvalitetsrekommendationerna genomförs har förbättrats och klientavgiftssystemet inom hemvården förnyas för tillfället. Vid uppföljningen framkom det att det fortfarande fanns brister i beräkningen av de totala kostnaderna för hemvården samt i preciseringen av definitionen av hemvård, där det inte har skett en sådan utveckling som avses i revisionsverkets ställningstaganden.

Under berättelseåret slutfördes också uppföljningen av följande två revisioner som hade behandlat social- och hälsovårdens IT-projekt: Statsbidragen i social- och hälsovårdens IT-projekt (1/2012) och Verkställande av landsomfattande IT-projekt i social- och hälsovården (217/2011). Vid uppföljningen klarlades verkställandet och styrningen av IT-projekt samt till vissa delar upphandlingen och förfarandena vid statsbidrag. Vid uppföljningen framkom det att statsbidragsmyndigheten på grund av granskningar var tvungen att göra utredningar som gällde återbörd och som resulterade i beslut om återbörd till ett värde av cirka 980 000 euro i 24 projekt. En del av åtgärderna för återbörd skulle kunna ha undvikits om övervakningen av utbetalningen av statsbidragen hade varit tillräcklig. Vid uppföljningen kunde det konstateras att social- och hälsovårdsministeriet i huvudsak hade vidtagit åtgärder till följd av ställningstagandena och anmärkningarna i revisionsberättelserna, fastän en del av åtgärderna ännu pågick. Social- och hälsovårdsministeriet ska dock fästa uppmärksamhet vid problemen i den reglering och lagberedning som gäller hälsovårdens riksomfattande datasystemtjänster och personregister samt vid att producera tillräckliga beredningsuppgifter vid lagberedning.

8.13 Miljöministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2014 fanns det på miljöministeriets förvaltningsområde tre bokföringsenheter, som är ministeriet, Finlands miljöcentral och Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet.

Anmärkningar i revisionsberättelserna ledde till ett negativt ställningstagande till lagenligheten i två revisionsberättelser. Orsaken var användningsändamål för anslag i strid med budgeten.

Det ingick ett meddelandeåläggande i ministeriets och Finlands miljöcentralers revisionsberättelse. Meddelandeåläggandet för ministeriet gällde förfaranden för användning av anslag. Meddelandeåläggandet för miljöcentralen gällde brister i projektbokföringen.

Ministeriet har inte uppställt tillräckliga resultatmål för lönsamheten för bokföringsenheterna på sitt förvaltningsområde. Produktivitetmålen ansågs vara tillräckliga för Finlands miljöcentralers 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 samt ordnandet av fullmaktsuppföljningen och resultatredovisningen.

Tre bokföringsenheter

Två bokföringsenheter fick negativt ställningstagande till lagenligheten

Samtliga bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

Den interna kontrollen bör utvecklas hos två bokföringsenheter

9 Revisionsverkets verksamhet och verkningar

Statens revisionsverk är den i 90 § i grundlagen föreskrivna högsta externa revisorn i Finland, som reviderar skötseln av statsfinanserna och övervakar finanspolitiken och parti- och valfinansieringen. Revisionsverket fungerar oavhängigt i anslutning till riksdagen. Statens revisionsverks målsättning är att säkerställa att principerna för rättsstaten, demokrati och hållbar ekonomi förverkligas i skötseln av statsfinanserna och finanspolitiken samt val- och partifinansieringen.

Revisionsverkets verkningar och mervärde i skötseln av den finländska offentliga ekonomin och i samhället bildas av resultaten av de olika revisionsslagen, dvs. granskning av finanspolitiken, redovisningsrevision och laglighetsgranskning samt effektivitetsrevision. Revisionsverket ansvarar för tillsynen över parti- och valfinansieringen och fungerar som en oberoende övervakare av statens finanspolitik.

9.1 Revisionsverket gör granskningar av verkställandet av strukturförändringarna

Revisionsverkets strategiska resultatmål under berättelseåret var att främja en resultatrik och god skötsel av statens finanser. En av revisionsverkets strategiska riktlinjer i SRV2020 är att skapa och stöda förutsättningar för en hållbar reform av den offentliga ekonomin och förvaltningen.

Statens revisionsverk strävar efter att uppnå sina målsättningar genom den information som verket alstrar och den växelverkan och offentliga diskussion som bygger på informationen. Revisionsverkets verksamhet har en betydande inverkan på att skötseln av statsfinanserna är hållbar. Hösten 2014 gjorde Internationella valutafonden IMF en bedömning om transparensen inom Finlands offentliga ekonomi. Enligt IMF:s bedömning motsvarar revisionsverkets externa revision och övervakning av finanspolitiken de bästa internationella förfarandena inom verksamhetsområdet.⁸¹ De

revisioner och det övervakningsarbete som statens revisionsverk utfört har inriktats väl på de risker som är de väsentligaste för den offentliga ekonomin och samhället i Finland. Riskerna har identifierats i en riskanalys av stats- och nationalekonomin.

Vid effektivitetsrevisioner uppföljer och utvärderar revisionsverket hur de strukturpolitiska reformerna har genomförts. Strukturförändringen omformar den offentliga förvaltningen. Förvaltningen ska kunna förnya sig för att både sköta sina hävdvunna grundläggande uppgifter och uppfylla medborgarnas nya förväntningar. Till exempel behövs bättre bedömning av lagstiftningens konsekvenser. Effektivitetsrevisioner resulterar i data och utvecklingsrekommendationer om lagstiftningens kvalitet och verkställandet av strukturförändringarna samt rekommendationer om åtgärder för en hållbar reform av den offentliga förvaltningen. Revisionsverket följer systematiskt upp hur de vid effektivitetsrevisionerna framförda ställningstagandena har förverkligats samt utvärderar ställningstagandenas effekter. Utifrån uppföljningarna av effektivitetsrevisionerna förverkligades revisionsverkets rekommendationer bra i internationell jämförelse: 29 procent av de rekommendationer som utvärderades förverkligades helt eller så gott som helt samt 47 procent i någon mån.

Med den av revisionsverket utförda externa revisionen av staten säkerställdes att uppgifterna i statens och dess bokföringsenheters bokslut var tillförlitliga samt att budgeten och den centrala lagstiftningen om den hade iakttagits och den interna kontrollen fungerat. Detta skapar det grundläggande förtroendet för skötseln av finska statens finanser. Vid revisionerna har det hållits före en intern kontroll som skapar förutsättningar för god förvaltning. Tillförlitligheten för ekonomiska basfakta ger underlag för en resultatatrik 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 från utvecklandets synpunkt samt förverkligandet av principerna för god förvaltning i skötseln av finanserna.

Det krävs strukturella förändringar för att fylla hållbarhetsunderskottet och stabilisera den offentliga ekonomin. Med granskningarna har man för sin del kunnat inverka på en bättre kvalitet för den information som ges till riksdagen och främja förtroendet för riksdagens möjligheter att påverka. År 2014 fokuserade granskningarna på skattepolitik som helhet och granskning av skattepolitikens ekonomiska effekter.

Vid effektivitetsrevisioner uppföljer och utvärderar revisionsverket

Redovisningsrevisionen skapar förtroende för skötseln av statsfinanserna

Genom granskningar av finanspolitiken är det möjligt att förbättra kvaliteten för den information som ges till riksdagen

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.

I det internationella samarbetet har revisionsverket främjat redovisningsskyldighet, ansvarsfullhet och öppenhet i Europeiska unionens bankunion och vid samordningen av den ekonomiska politiken. Finland är ordförande i nätverket för granskning av finanspolitiken som består av de europeiska riksrevisionerna och revisionsrätterna. Revisionsverket har följt upp hur EU:s bankunion har utvecklat sig. Revisionsverket har gemensamt med de andra riksrevisionerna i euroområdet konstaterat att den nya bankunionen och den tillhörande gemensamma tillsynsmekanismen har försvårat tillgången till information för nationella riksrevisioner i vissa euroländer och insynen i banktillsynen i länder inom euroområdet, trots att tillsynsmekanismen innebär en väsentligt mer samordnad finanspolitik som gör det möjligt att ta itu med problem över hela euroområdet.

Revisionsverket svarade på IPSAS Boards offentliga samråd som handlade om IPSAS Boards framtida förvaltningsmodell samt utveckling av tillsynen och uppföljningen. IPSAS Board fastställer internationella redovisningsstandards för den offentliga sektorn. Revisionsverkets uppfattningar om modellen för förvaltning och övervakning av redovisningsstandards samt om förbättring av de högsta revisionsmyndigheternas ställning realiserades väl i IPSAS Boards rekommendationer för reformer som ska genomföras i framtiden. Åsikterna och sakkunskapen hos användarna av standarderna ska på ett helt nytt sätt beaktas i arbetet med att utveckla standarderna. I rekommendationerna hade särskild uppmärksamhet, i enlighet med revisionsverkets ståndpunkt, fästs vid förbättring av verksamhetens öppenhet och transparens.

Övervakningen av finanspolitiken säkerställer transparenta regler och förtroende för regelefterlevnaden

Revisionsverket utvecklar förutsättningarna för redovisningsskyldighet även inom EU

Det internationella arbetet med redovisningsstandards för den offentliga sektorn framskrider

9.2 Revisionsverkets verksamhet säkerställer hållbarheten i ekonomin och reformen av den offentliga förvaltningen

De berättelser som har getts till riksdagen är inriktade på de frågor som är viktiga för nationalekonomin och statsekonomin. Utifrån rekommendationerna i berättelserna till riksdagen har betydande reformer inletts. Revisionsverkets rekommendationer om utveckling av statsrådets styrpolitik, minskning av antalet strategier inom statsförvaltningen och betydligt kortare regeringsprogram ingår i förslagen i projektet för statsrådets styrpolitik. Utifrån revisionsverkets rekommendation har riksdagen förutsatt att en centraliserad stöd- och tillsynsenhet för författningarnas konsekvensbedömningar inrättas vid statsrådet i början av valperioden 2015, för att säkerställa kvaliteten i konsekvensbedömningen av lagstiftningen. En parlamentarisk kommitté som har utvärderat och utvecklat statsrådets verksamhet föreslår i enlighet med revisionsverkets observationer och rekommendationer att arbetsfördelningen mellan den politiska ledningen och tjänstemannaledningen förtydligas och att systemet med politiska statssekreterare omvärderas. Revisionsverket har sålunda strävat efter att vara en kraft som förnyar och utvecklar det finländska samhället och att på så sätt utföra den förnyelse- och innovativitetsfrämjande uppgiften som har ålagts den högsta externa revisionen i de nya internationella standarderna.

Revisionsverkets rekommendationer om åtagandet för den belastning som staten orsakar kommunerna och den makroekonomiska styrmodellen för den kommunala ekonomin kommer att förverkligas. Bedömningarna i valperiodsrapporten över övervakningen och granskningen av finanspolitiken om hur målen för finanspolitiken har förverkligats och hur skattesystemet fungerar som helhet och om skattepolitiken samt om utgångspunkterna för finanspolitiken under nästa valperiod har styrt den offentliga diskussionen om ämnet. Dessutom har revisionsverket betonat betydelsen av reformer som stärker produktionspotentialen i ekonomin.

Utifrån revisionsverkets rekommendationer har betydande reformer inletts

SRV:s bedömningar om hur målen för finanspolitiken har förverkligats har styrt den offentliga diskussionen

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

Revisionsverkets resultatmål för 2014 har antecknats i revisionsverkets revisionsplan för 2014–2018. Uppföljningen av hur resultatmålen förverkligats har utvärderats av revisionsverkets enheter och kvalitetsgrupp. Resultaten av en enkät för intressegrupperna som genomförs hösten 2015 rapporteras 2016.

Tillsynen bidrar till
öppenheten i val- och
partifinansieringen

STRATEGISKA MÅL



Figur 18: Uppföljning av resultatmålen 2014

UTVÄRDERING

MÅL 1

Resultaten av intressentenkäterna hösten 2015 kommer att rapporteras under 2016.

MÅL 2

Resultaten av intressentenkäterna hösten 2015 kommer att rapporteras under 2016.

Strukturomvandlingarnas förutsättningar har tagits upp i rapporterna till riksdagen. Effektivitetsrevisionerna har riktats in på prioriterade riskområden. Rapporterna till riksdagen har behandlat revision av statsbokslutet, sammandrag av iakttagandet av statsbudgeten, statsfinansernas tillstånd och verkställandet av principerna för god förvaltning i fråga om funktionell effektivitet, intern kontroll, riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter samt verksamhetens laglighet. I rapporteringen har påtalats riskerna inom ökningen av totalproduktionen och den potentiella produktionen, skattepolitiska åtgärders effekter på den ekonomiska tillväxten samt presenterats en uppskattning av hur väl regeringens har lyckats med att stabilisera de offentliga finanserna.

MÅL 3

Enligt revisionsverkets kvalitetsgrupp uppnås målet väl. Resultaten av intressentenkäterna hösten 2015 kommer att rapporteras under 2016.

MÅL 4

Målet uppnås väl såtillvida att revisionsverket lyfter fram hållbarhetsproblematiken i de offentliga finanserna. Finlands offentliga finanser står inte på hållbar grund. Redovisningsrevisionen och laglighetsgranskningen syftar till att säkerställa att statsfinanserna sköts på ett lagenligt sätt, att statsbudgeten iaktas och att bokslutsinformationen är riktig och tillräcklig. Effektivitetsrevisionerna har riktats in på helheter som är av betydelse för statsfinanserna, bland annat hanteringen av ansvarsförbindelserna i fråga om exportfinansieringen. Hållbar och resultatrik skötsel av finanserna har tagits upp i revisionerna av reparationsunderstöden och ungdomsgarantin. Utifrån revisionsverkets självutvärdering bör perspektivet på ekonomisk effektivitet framhävas ytterligare i effektivitetsrevisionerna. Hållbarheten i den offentliga ekonomin har haft en framträdande roll i revisionerna och övervakningen av finanspolitiken.

MÅL 5

Redovisningsrevisionen och laglighetsgranskningen syftar till att säkerställa att statsfinanserna sköts på ett lagenligt sätt, att statsbudgeten iaktas och att bokslutsinformationen är riktig och tillräcklig. På lång sikt ingår dessa i en trovärdig skötsel av statsfinanserna jämte tillförlitliga uppgifter om dem. I detta avseende har det konstaterats vissa indirekta effekter. Effektivitetsrevisionerna har under uppföljningsperioden riktats på sysselsättningsteman. Övervakningen av finanspolitiken har en lagstadgad uppgift att övervaka iakttagandet av stabilitets- och tillväxtpakten. Pakten har iakttagits under valperioden 2011–2014. Det föreligger ändå en risk för att Finland kommer att bryta mot målet för den offentliga ekonomins strukturella saldo som fastställts i den förebyggande delen av pakten. Under 2014 betonades betydelsen av strukturella reformer och reformer som ökar produktionspotentialen i ekonomin för säkerställandet av att EU:s stabilitets- och tillväxtpakt iaktas. Till denna del kan man konstatera att SRV:s verksamhet har haft en stor betydelse för att pakten iaktas.

MÅL 6

Redovisningsrevisionerna och laglighetsgranskningarna säkerställer lagligheten i skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. Säkerställandet av att bokslutsuppgifterna är riktiga och tillräckliga ingår i säkerställandet av lagligheten i skötseln av statsfinanserna.

MÅL 7

Resultaten av intressentenkäterna hösten 2015 kommer att rapporteras under 2016.

9.3 Produktivitets- och lönsamhetsmålen har uppnåtts

I revisionsverkets personalpolitik och ekonomi fortsatte man att verkställa stabilitets- och effektivitetsprogrammet. Samtidigt har revisionsverket fått betydande nya lagstadgade uppgifter att sköta. Antalet vid revisionsverket fullgjorda årsverken ökade med två årsverken till 143 årsverken. Ökningen i antalet årsverken byggde på ändringarna i tjänstestrukturen och därför uppnåddes målet för personalkostnaderna i eurobelopp. Syftet med detta och den föregripande personalpolitiken och personalplaneringen har varit att med nuvarande anslag trygga revisionsverkets effektfulla verksamhet på så lång sikt som möjligt.

Revisionsverkets strategiska lönsamhetsmål har varit att realpriset på en presterad dag (ändring i priset på en granskningsdag i förhållande till konsumentprisindexets utveckling) inte under en fyraårsperiod ska överskrida konsument- och prisindexets utveckling under samma tidsperiod. Målet uppnåddes i fråga om priset på en granskningsdag under verksamhetsåret, då priset på en presterad dag sjönk med 3,9 procent jämfört med året innan. Under uppföljningsperioden för revisionsverkets stabilitets- och effektivitetsprogram, som inleddes 2011, har priset på en presterad dag stigit med 3,3 procent. Detta är lägre än ändringen av konsumentprisindexet under 2011–2014.

Ett annat strategiskt lönsamhetsmål har varit att kostnadsökningen inte under en fyraårsperiod ska överskrida konsumentprisindexets utveckling under motsvarande tidsperiod. Revisionsverkets kostnader har ökat med 3,4 procent, medan förändringen i konsumentprisindexet vid motsvarande tidpunkt under de senaste fyra åren, eller från 2011, har varit 5,6 procent. Kostnaderna har ökat i betydligt mindre mån än konsumentprisindexet. Målet har uppnåtts.

Revisionsverket strävar efter att trygga effekterna av sin verksamhet genom föregripande personalpolitik och personalplanering

Revisionsverket har uppnått produktivitets- och lönsamhetsmålen

Revisionsverkets mål har varit att förhållandet mellan externa och interna prestationer ska vara 75–25. Detta mål har uppnåtts och förhållandet mellan externa och interna prestationer var 75,6–24,4. Den effektiva arbetstiden vid revisionsverket ökade från 20 623 årsverken 2013 till 21 881 årsverken 2014. Antalet arbetsdagar/årsverke som användes för utvecklandet av kompetensen och de interna utvecklingsprojekten 2014 var något mindre än året innan. Det sakkunnigarbete som utfördes för ministerierna och riksdagen och som kompletterar granskningen och övervakningen var betydande, dvs. 11,7 procent av den effektiva arbetstiden. Efterfrågan på revisionsverkets sakkunnigverksamhet ökar kontinuerligt.

Ledarskapet och chefsarbetet har utvecklats positivt liksom även förtroendet för ledningens arbete för att bevara verkets verksamhetsförutsättningar. Utvecklingen av arbetsklimatet och arbetshälsan samt arbetsrutinerna är en väsentlig del av verkställandet av revisionsverkets strategi. Belastningen i arbetet har man strävat efter att lindra med noggrannare beräkning av resurserna och planering av resursanvändningen. Med de genomförda åtgärderna har åstadkommit en positiv utveckling i arbetshandlingen och den har i någon mån lyckats minska personalens känsla av belastning.

Volymen för personalens sjukfrånvaro minskade med 16,6 procent jämfört med året innan och är betydligt mindre än inom statsförvaltningen i genomsnitt. För utbildning användes 11,1 dagsverken per årsverke, vilket var 6,7 procent mindre än året innan. Från prestationsbedömningarna åtskilda utvecklingssamtal fördes vid verket med hela personalen.

Vid sidan av stabilitets- och effektivitetsprogrammets verkställande har satsningar gjorts på utvecklande av kunnandet. Verksamhetspolitiken för utvecklande av kunnandet omfattar åtgärder för att skapa en kompetenskarta, stöda utökad och fördjupad kompetens och säkerställa att revisionsverkets kompetensområden är tillräckligt omfattande i förhållande till verkets uppgifter.

Av den effektiva arbetstiden hänförde sig 75,6 procent till externa prestationer

Ledarskapet och chefsarbetet har utvecklats positivt och arbetshandlingen har förbättrats

Revisionsverket har satsat på utvecklande av kunnandet

Tabell 1: Den effektiva arbetstidens fördelning på olika typer av prestationer

	2012	2013	2014
Redovisningsrevision	7 482 dv 37 % *	6 823 dv 33 % *	6 063 dv 28 % *
Laglighetsgranskning	548 dv 3 % *	662 dv 3 % *	1 554 dv 7 % *
Effektivitetsrevision	4 567 dv 23 % *	5 018 dv 24 % *	5 587 dv 26 % *
Granskning av finanspolitiken	287 dv 1 % *	326 dv 2 % *	361 dv 2 % *
Riksdagsrapportering	184 dv 1 % *	327 dv 2 % *	710 dv 3 % *
Ledning, extern	3 490 dv 17 % *	3 638 dv 18 % *	3 619 dv 17 % *
Extern sakkunnigverksamhet	3 037 dv 15 % *	3 406 dv 17 % *	3 607 dv 17 % *
Tillsyn över parti- och valfinansieringen	460 dv 2 % *	424 dv 2 % *	380 dv 2 % *
Externa prestationer totalt	20 056 dv	20 623 dv	21 881 dv
Externa prestationer totalt	59 %	59 %	61 %
Indirekt verksamhet (stödtjänster, administration)	6 533 dv	7 142 dv	7 062 dv
Semestrar och annan frånvaro totalt	7 557 dv	7 495 dv	7 052 dv
Total arbetstid sammantaget	34 145 dv	35 260 dv	35 995 dv

*) av externa prestationer

EU:s stora lagstiftningsreform inom banksektorn – inrättandet av en bankunion

I bankunionen ingår en gemensam banktillsynsmekanism och en europeisk resolutionsmekanism samt ett harmoniserat insättningsgarantisystem.

Banktillsynsmekanismen i praktiken

Ett gemensamt banktillsynssystem inrättades för euroområdet hösten 2013. Förordningen om Europeiska centralbankens banktillsynsuppgifter trädde i kraft i november 2013 och den operativa verksamheten inleddes i november 2014. Den gemensamma tillsynsmekanismen består av Europeiska centralbanken (ECB) och de behöriga nationella myndigheterna i de länder som deltar i mekanismen. I Finland är tillsynsmyndigheten Finansinspektionen, som administrativt är knuten till Finland Bank.

De betydande bankerna inom euroområdet ställdes under ECB:s direkta tillsyn. Med betydande banker avses banker vars balansräkning överstiger 30 miljarder euro eller motsvarar minst 20 procent av medlemsstatens BNP. De nationella tillsynsmyndigheterna övervakar fortfarande alla mindre betydande banker i samarbete med ECB. I Finland ställdes Nordea Bank Finland Abp, OP-Pohjola-gruppen och Danske Bank Abp under tillsynsmekanismen.

Konsekvenser för de högre revisionsorganen

Kontaktkommittén för de högre revisionsorganen inom Europeiska unionen (Contact Committee) publicerade 2012 en utredning⁸² enligt vilken endast sju av de fjorton revisionsverken har haft rätt till insyn i den nationella myndigheten för finansmarknadstillsyn. I Finland saknar statens revisionsverk befogenhet att granska Finansinspektionens verksamhet. Till verkets revisionsmandat hör däremot Verket för finansiell stabilitet, som är den nationella resolutionsmyndigheten. Statens revisionsverk konstaterade i sin konsekvensutredning av bankunionens tillsynsmekanism⁸³ att de nationella revisionsmyndigheternas begränsade revisionsmandat medför risker för redovisningsskyldigheten inom euroområdet.

Kontaktkommittén för de högre revisionsorganen inom Europeiska unionen (Contact Committee) har uttryckt sin oro över det ansvars- och revisionsunderskott som uppkommer när de nationella riksrevisionsverken inte är behöriga att granska finansmarknadstillsynens verksamhet. Enligt de internationellt allmänt vedertagna principerna för redovisningsskyldighet och för öppenhet och transparens samt principerna för god förvaltning ska all verksamhet som berör betydande offentliga tillgångar, åtagande och risker genomgående vara föremål för extern revision. För att avhjälpa revisionsunderskottet inom Europeiska unionen på ett enhetligt sätt bör statens revisionsverks mandat utvidgas i detta hänseende. Den finländska lagstiftningen innehåller också andra punkter som behöver preciseras med avseende på omfattningen av statens revisionsverks revisions- och tillsynsbefogenheter.

Bilaga 1: SRV:s riskredogörelse i korthet

Risikanalys av stats- och nationalekonomin 2015

Dnr 203/02/2015

Huvudrisker i statsekonomin och nationalekonomin

I en riskanalys av stats- och nationalekonomin har statens revisionsverk kartlagt riskerna i national-ekonomin och den offentliga ekonomin i Finland. Det är särskilt viktigt för det finländska samhället och därigenom även för regeringen att hanteringen av dessa risker lyckas. Revisionsverket bedömer relevansen samt riktar revisioner till hanteringen av dessa risker och fäster regeringens uppmärksamhet på att det vid den strategiska ledningen av finanspolitiken och den övriga samhällspolitiken samt den offentliga förvaltningen är nödvändigt att hantera särskilt de risker som avses härvid.

1 Risker i nationalekonomin

I sin revisionsanalys har revisionsverket identifierat tre förändringstrender som med tanke på nation-alekonomin är betydande risker för den offentliga ekonomin och som dess del för statekonomin. Trenderna är följande:

- 1 Förutsättningarna för ekonomisk tillväxt försvagas
- 2 Det finns en obalans – ett hållbarhetsunderskott – i inkomst- och utgiftsutvecklingen inom den offentliga sektorn
- 3 Den övergripande hanteringen av den offentliga sektorn har blivit svårare

1.1 Förutsättningarna för ekonomisk tillväxt försvagas

Den finländska och den nordiska modellen för välfärdsstat bygger på möjligheterna att ordna omfattande offentliga tjänster och göra inkomstöverföringar, vilket skapas till följd av en tillräcklig ekonomisk tillväxt. Utvecklingen av totalproduktiviteten avgör nu-förtiden i stort sett hur bruttonationalprodukten utvecklas, och BNP-utvecklingen inverkar i sin tur på inkomsterna i den offentliga ekonomin och statsekonomin samt på den ekonomiska bärkraften.

Till följd av strukturförändringarna i ekonomin i Finland har ökningen av totalproduktionen de senaste åren stagnerat betydligt jämfört med tidigare år och så gott som stannat av. Under de följande fem åren kan utvecklingen av totalproduktiviteten vara tämligen svag på grund av förändringarna i branschstrukturen och problemen med att utnyttja konkurrenskraft och innovationer. I så fall ökar den potentiella produktionen inom nationalekonomin och till sist bruttonationalprodukten synnerligen långsamt.

Om man inte inom den privata sektorn och den offentliga sektorn i Finland i tillräcklig utsträckning lyckas ta vara på de möjligheter som ICT erbjuder, kan detta också försvaga förutsättningarna för ekonomisk tillväxt. Den offentliga maktens reglering och politikåtgärder inverkar på i vilken utsträckning ICT och de produktivitetens möjligheter som ICT erbjuder kan utnyttjas. Löneutvecklingen och produktivitetens utvecklingen bör också stå i balans sinsemellan för att kostnadskonkurrenskraften ska kunna bevaras. Miljörisker och klimatförändringar bromsar fortfarande upp förutsättningarna för ekonomisk tillväxt.

Den åldrande befolkningen medför betydande press på att omsorgs- och hälsoutgifterna ökar, samtidigt som produktionspotentialen i ekonomin försvagas. Till följd av detta riskerar skuldsättningen i den offentliga ekonomin att bli okontrollerbar. De offentliga utgifternas andel i förhållande till bruttonationalprodukten kan också öka och bli så stor att den inte längre kan finansieras. Konsekvenserna av den försvagade försörjningskvoten till följd av åldersstrukturen skulle kunna lindras, om deltagandegraden steg.

Till följd av förändringen i branschstrukturen försvinner en del arbetsplatser i vissa branscher och det uppstår nya arbetstillfällen i andra branscher. Risken är en ökad arbetslöshet och brist på arbetskraft samtidigt. Finland är en liten öppen ekonomi och därför är den utsatt för externa chocker som bromsar upp tillväxten. Strukturförändringen och digitaliseringen av ekonomin kan leda till att antalet arbetsplatser som försvinner är större än antalet arbetstillfällen som uppstår, vilket i sin tur medför en ökad polarisering på arbetsmarknaden.

1.2 Det finns en obalans – ett hållbarhetsutskott – i inkomst- och utgiftsutvecklingen inom den offentliga sektorn

Utgifterna inom den offentliga sektorn verkar ha blivit större än inkomsterna på lång sikt. På grund av den långsamma ekonomiska tillväxten räcker skatteinkomsterna inte till för att upprätthålla ett lika omfattande välfärdssamhälle som nu. Orsaken till de ökade offentliga utgifterna är lågkonjunkturen och befolkningsstrukturen samt att kostnadsökningen är snabbare inom den offentliga sektorn än inom den övriga ekonomin. Att åtgärda hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin är därför ännu svårare och för det krävs långsiktiga politikåtgärder.

Till följd av globaliseringen ökar behovet av internationell reglering i flera delområden av den offentliga ekonomin och samhällsekonomin, inklusive den ekonomiska politiken och finanspolitiken. Risken är att Finland inte har en tillräcklig förmåga att utnyttja möjligheterna till internationellt samarbete vid hanteringen av den offentliga ekonomin som helhet, eller att den internationella styrningen och verkställandet av denna inte är ändamålsenliga med tanke på de nationella målsättningarna.

1.3 Den övergripande hanteringen av den offentliga sektorn har blivit svårare

Den offentliga ekonomin ska granskas som helhet, vilket de tidigare förfarandena vid beredningen av finanspolitiken och ekonomiska beslut inte nödvändigtvis stöder i tillräckning omfattning. I synnerhet statens och kommunernas ekonomi bör styras som en helhet, även med tanke på hela nationalekonomin. Samtidigt ska man undvika risken för att målsättningarna för den finansiella ställningen och utgiftsbegränsningarna som styr den kommunala ekonomin och social- och hälsovården hamnar i strid med de grundläggande rättigheterna och lagstiftningen om subjektiva rättigheter eller bindande förfarandenormer.

En välfungerande infrastruktur är en viktig faktor för samhällets konkurrenskraft. Man ska sörja för infrastrukturens skick och förnyelse genom tillräckliga investeringar. Samtidigt ska man långsiktigt kunna inrikta infrastrukturen på objekt som är ändamålsenliga med tanke på produktiviteten i ekonomin.

2 Risker i statsekonomin

I sin riskanalys har revisionsverket identifierat fyra huvudrisker för statsekonomin. Riskerna är följande:

- 1 Att behålla statens inkomstbas och inkomstbärkraft lyckas inte
- 2 Att anpassa nivån för överföringsutgifter och att styra överföringsutgifter till rätt/ändamålsenliga objekt lyckas inte
- 3 Produktivets- och lönsamhetsmålen uppnås inte i fråga om förvaltningens strukturer och reformen av strukturerna
- 4 Effekterna av lagstiftningen försvagas jämfört med målen

2.1 Att behålla statens inkomstbas och inkomstbärkraft lyckas inte

Statens inkomstbärkraft påverkas särskilt av hur skattepolitiken lyckas vid upprätthållandet av ett skattesystem som ger intäkter och där de samhälleliga kostnaderna för beskattningen kan hanteras och skattebetalningsviljan kan hållas på en hög nivå. Ett dåligt fungerande skattesystem kan leda till otillräckliga inbetalda skatteinkomster. Dividendintäkterna från statens bolagsinnehav är också en betydande inkomstkälla. Risker är att man inte lyckas använda dividendintäkterna och försäljningsinkomsterna från bolagen för investeringar som kan öka den ekonomiska tillväxten, produktiviteten och kostnadseffektiviteten i den offentliga verksamheten.

2.2 Att anpassa nivån för överföringsutgifter och att styra överföringsutgifter till rätta/ändamålsenliga objekt lyckas inte

Den offentliga förvaltningen kan inte i sin nuvarande form tillgodosätta alla föreskrivna servicebehov i tillräcklig mån. Närmare 70 procent av utgifterna i statsbudgeten utgör överföringsutgifter i form av olika förmåner, stöd och statsbidrag. Att anpassa statens överföringsutgifter till att motsvara inkomsterna och att i förändrade förhållanden styra överföringsutgifterna till ändamålsenliga och rätta objekt är en viktig uppgift. Risken är att man med överföringsutgifter upprätthåller föråldrade strukturer och förhindrar kreativ förstörelse som förnyar ekonomin och ökar produktiviteten.

2.3 Produktivitets- och lönsamhetsmålen uppnås inte i fråga om förvaltningens strukturer och reformen av strukturerna

Uppnåendet av produktivitets- och lönsamhetsmålen i förvaltningens verksamhet och reformer betonas. När det gäller att öka produktiviteten är det viktigt med sådana förnyelser av verksamhetssätten där man använder ICT. Risken är att man inte lyckas använda ICT-verksamheten som verktyg som stöder produktiviteten. Cyber- och informationssäkerhetsrisker kan också äventyra uppnåendet av produktivets- och lönsamhetsmålen. Risken för uppnåendet av produktivetsmålen är dessutom en för stor perspektivbundenhet samt att förvaltningen är decentraliserad till de olika förvaltningsområdenas egna lösningar och att man inom ramen för dessa lösningar utövar deloptimering på bekostnad av den offentliga ekonomin som helhet.

Utmaningar i utvärderingarna av statsrådets beslutsfattande har ansetts vara särskilt att skapa och genomföra en strategisk vision och att använda resurser flexibelt. Statsrådets politiska ledarskap som i praktiken skapar gemensam verksamhet och misslyckandet i att stärka verkställighetsförmågan är betydande risker för besluts- och verkställighetsförmågan.

2.4 Effekterna av lagstiftningen försvagas jämfört med målen

Antalet juridiska regler och den administrativa bördan till följd av regleringen ökar och det finns miss-förhållanden i lagstiftningens kvalitet. För att reglernas kvalitet ska kunna förbättras krävs det förhands- och efterhandsbedömningar av konsekvenser.

EU:s inverkan på Finlands nationella lagstiftning är stor. Unionen har fått större behörigheter för hantering av offentliga finanser. Inom nationalekonomin har utvecklingen av den elektroniska kommunikationen och digitaliseringen av information bidragit till att de informationsintensiva branschernas andel av nationalekonomin har ökat. Även inom staten och särskilt hos säkerhetsmyndigheterna är säkerheten i elektronisk kommunikation en viktig fråga för närvarande. Trots den svåra utgångspunkten har man i Finland skapat en infrastruktur på en internationellt hög nivå. För att denna nivå ska kunna behållas krävs det upprätthållande investeringar eller en plan för sänkning av nivån.

3 Risker i skötseln av statsfinanserna

I sin riskanalys har revisionsverket identifierat fyra huvudrisker för skötseln av statsfinanserna. Trenderna är följande:

- 1 Riskerna för förfaranden som strider mot budgeten samt laglighetsriskerna ökar
- 2 Koncernservicelösningarna och beroendet av ICT medför nya risker
- 3 Skötseln av finanserna saknar en övergripande aspekt
- 4 Styrnings- och ledningssystemen utvecklas inte

3.1 Riskerna för förfaranden som strider mot budgeten samt laglighetsriskerna ökar

Riskerna för förfaranden som strider mot budgeten samt laglighetsriskerna kan öka vid skötseln av statsfinanserna, eftersom det finansiella läget blir allt svårare. Till följd av detta förtunnas organisationerna och de kan inte sörja för tillräcklig och delvis ny kompetens. Hänsynstagandet till kortsiktiga produktivetsåtgärder kan

göra att man inte tillräckligt beaktar genomförandet av enhetliga och ändamålsenliga budgeteringsförfaranden.

3.2 Koncernservicelösningarna och beroendet av ICT medför nya risker

Servicecentren och statens andra nya koncernservicelösningar samt beroendet av ICT i anslutning till dessa medför produktivitetsnytta, men de kan också leda till invecklade och långa förvaltningskedjor och en oklar arbetsfördelning. De centraliserade koncernlösningarna är helt beroende av hur ICT-systemen fungerar, vilket i sin tur ökar informationssäkerhetsriskerna och betonar kompetenskraven. I statskoncernens genomgripande processer är styrningen och finansieringen av ICT vidare decentraliserade till flera olika aktörer, vilket gör att man har allt svagare möjligheter att på ett samlat sätt säkerställa produktivitetsutvecklingen och hanteringen av ICT-riskerna.

3.3 Skötseln av finanserna saknar en övergripande aspekt

Vid skötseln av finanserna förekommer det fortfarande deloptimering, och beslutsfattandets faktaunderlag stöder inte medvetenheten om kostnaderna på lång och medellång sikt för besluten eller sådana beslut som inte fattats. Bristerna i statens koncernbalansräkning och den övergripande granskningen av balansräkningen för den offentliga ekonomin försvagar den långsiktiga skötseln och den framtidsinriktade utvecklingen av statens tillgångar.

3.4 Styrnings- och ledningssystemen utvecklas inte

Risken för utvecklingen av styrnings- och ledningssystemen är att man inte kan förbättra helhetsbilden och ledningen av den offentliga ekonomin som helhet och att man inte samtidigt kan stärka synpunkten på utvärdering av resultatdata och resultat vid ledningen. En snabb och tidvis tendentiös beredning av olika reformer kan försvaga den goda förvaltningen samt den offentliga förvaltningen och ekonomin som helhet. Internationaliserande arrangemang påverkar riksdagens budgetmakt och kan försämra medborgarnas förtroende för skötseln av finanserna samt försvaga budgetmakten om den övergripande aspekten på demokratin och budgetmakten inte aktivt beaktas vid den nationella implementeringen.

NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN AVSEENDE 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 ordnande av resultatredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § lagen om statsbudgeten.

Justitieministeriets förvaltningsområde Justitieministeriet

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för användning av anslaget på momentet 25.01.01 (Justitieministeriets omkostnader) i strid med budgeten för betalning av överföringsutgifter (20 000 euro).

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

Utrikesministeriets förvaltningsområde Utrikesministeriet

Med stöd av 5 § 1 mom. i lagen om Statens revisionsverk ska utrikesministeriet meddela revisionsverket före 14.8.2015, vilka åtgärder det har vidtagit för att ordna resultatredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

Justitieministeriets förvaltningsområde

NEGATIVT STALLNINGSTAGANDE 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 27.10.18 (Anskaffning av försvarsmateriel, 2,2 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.

Undervisnings- och kultur- ministeriets förvaltningsområde Undervisnings- och kulturministeriet

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för användning av anslaget på momentet 29.20.30 (Statsandel och statsunderstöd för yrkesutbildningens driftskostnader, förslagsanslag) i strid med budgeten för betalning av konsumtionsutgifter (49 466 euro).

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

Försvarsministeriets förvaltningsområde Försvarsmakten

Med stöd av 5 § 1 mom. i lagen om Statens revisionsverk ska Försvarsmakten meddela revisionsverket före 14.8.2015, 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 samt för att verifiera de i bokslutet för år 2014 lämnade uppgifterna för förnyande av fullmakterna.

Undervisnings- och kultur- ministeriets förvaltningsområde

NEGATIVT STALLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

Kommunikationsministeriets förvaltningsområde Trafikverket

På basis av revisionen anføres som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för följande fel och brister som gäller budgetens utfallskalkyl, förskottsbetalningar och verifikatens innehåll:

- 1 På moment 31.10.79 (Livscykelns finansieringsprojekt, reservationsanslag 3 år) har i strid med budgeten och 42 § 2 mom. förordningen om statsbudgeten noterats en utgiftsminskning för en otillbörligt balansförd minskning av anläggningstillgångar (0,7 miljoner euro), som borde ha upptagits endast i affärsbokföringen. Trafikverket ska återta motsvarande belopp från det anslag som har överförts till år 2015.
- 2 Förskottsbetalningar i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten har i budgeten för 2013 hänförts som utgift enligt utbetalningskriterier till moment 31.10.20 (Bastrafikledshållning, reservationsanslag 2 år) 0,88 miljoner euro och till moment 31.10.77 (Utveckling av trafikledsnätet, reservationsanslag 3 år) 0,9 miljoner euro.
- 3 Bokföringsverifikaten hade inte till alla delar upprättats på det sätt som förutsätts i 45 § 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 före 14.8.2015, 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 STALLNINGSTAGANDE 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 ersättningar för Finnvera Abp:s förluster, förslagsanslag) har i strid med budgeten och 6 a § i lagen om statsbudgeten finansierats med förskottsbetalningar som har utbetalats från anslagen för 1993–1994.
- 2 På moment 32.50.64 (EU-medfinansiering och statlig medfinansiering i EU:s strukturfondsprogram under programperioden 2007–2013, förslagsanslag) har under 2014 använts fullmakter som beviljats i budgetar för tidigare år (sammanlagt 36,5 miljoner euro) och som i enlighet med bokslutet för 2013 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 förutsätts 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 14.8.2015, vilka åtgärder det har vidtagit för att ordna resultatredovisningen och fullmaktsuppföljningen samt med anledning av vissa brister som uppdagats i hanteringen av förskottsbetalningar.

NEGATIVT STALLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Savolax

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

- 4 Kostnader som hör till 2015 (totalt 688 194 euro) har i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten hänförts till 2014 på momenten 32.01.20 (Civiltjänst, förslagsanslag) och 32.70.30 (Statlig ersättning till kommunerna, reservationsanslag). Med förfarandet har man i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten förlängt anslagets användningstid.
- 5 Anslag på momenten 30.50.20 (Utgifter för nyttjande och vård av vattentillgångarna, reservationsanslag 3 år i budgeten för 2013) och 35.10.22 (Visa utgifter för miljövård, reservationsanslag 3 år i budgetarna för 2012 och 2013) har i strid med budgeten använts för betalning av löner till fast anställda tjänstemän (sammanlagt 125 650 euro).

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Savolax

Med stöd av 5 § 1 mom. i lagen om Statens revisionsverk ska Utvecklings- och förvaltningscentret för Närings-, trafik- och miljöcentralerna och arbets- och näringsbyråerna meddela revisionsverket före 14.8.2015, 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.

- 6 I utgifter som väntar på upptagning på budgetkonto ingår utbetalda förskott (2 778 582,84 euro), som enligt budgeten och 5 a § förordningen om statsbudgeten borde ha kostnadsförts på moment 35.10.20 (Bekämpning av miljöskador, förslagsanslag).
- 7 Anslag på moment 35.10.21 (Vissa utgifter för naturvård, reservationsanslag 3 år i budgeten för 2012) har i strid med budgeten använts för överföringsekonomiska kostnader till ett belopp av 34 843,78 euro. I momentmotive-ringarna nämns inte att anslaget får användas för överföringsekonomiska kostnader.
- 8 I verifieringen av en del kostnader har förekommit förfaranden som inte kan anses vara förenliga med god bokföringssed enligt 14 § i lagen om statsbudgeten.

NEGATIVT STALLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

Teknologiska forskningscentralen VTT

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för användning av anslaget på moment 32.20.02 (Teknologiska forskningscentralen VTT:s omkostnader, reservationsanslag 2 år) i strid med budgeten för betalning av kostnader (cirka 262 000 euro) som hänför sig till momentets punkt 3 (Investeringar i och ibruktagande av anordningar för försöksverksamhet med förnybara energikällor, högst). Om utgifterna hade bokförts enligt budgeten, skulle anslaget enligt punkt 3 ha överskridits med motsvarande belopp.

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

NEGATIVT STALLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

Social- och hälsovårdsministeriets
förvaltningsområde
Säkerhets- och utvecklingscentret för
läkemedelsområdet

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att inkomster som hänför sig till kommande år (450 000 euro) har i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten hänförts till inkomster för 2014 på moment 33.02.06 (Omkostnader för Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet, reservationssanslag 2 år).

Miljöministeriets
förvaltningsområde
Miljöministeriet

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för användning av anslagen på moment 35.10.21 (Vissa utgifter för naturvård, reservationsanslag 3 år) i strid med budgeten för betalning av överföringsutgifter (175 000 euro) och på moment 35.10.22 (Vissa utgifter för miljövård, reservationssanslag 3 år, i budgetarna för 2012, 2013 och 2014) i strid med budgeten för betalning av överföringsutgifter (286 671 euro).

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

Social- och hälsovårdsministeriets
förvaltningsområde
Säkerhets- och utvecklingscentret för
läkemedelsområdet

Miljöministeriets
förvaltningsområde
Miljöministeriet

Med stöd av 5 § 1 mom. i lagen om Statens revisionsverk ska miljöministeriet meddela revisionsverket före 21.8.2015, vilka åtgärder det har vidtagit för att ordna resultatredovisningen och korrigera de brister som uppdagats i den interna kontrollen.

NEGATIVT STALLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

Finlands miljöcentral

Budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för användning av anslagen på moment 35.10.21 (Vissa utgifter för miljövård, reservationsanslag 3 år, i budgetarna för 2013 och 2014) i strid med budgeten för betalning av överföringsutgifter (61 000 euro) och på moment 35.01.29 (Mervärdesskattutgifter inom miljöministeriets förvaltningsområde, förslagsanslag) i strid med budgeten för betalning av utgifter (565 412,90 euro) som hänförs till moment 35.10.70 (Fartygsinvesteringar, reservationsanslag 3 år). Finlands miljöcentral ska återta motsvarande belopp från det anslag som har överförts till år 2015.

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

Finlands miljöcentral

Med stöd av 5 § 1 mom. i lagen om Statens revisionsverk ska Finlands miljöcentral meddela revisionsverket före 14.8.2015, vilka åtgärder den har vidtagit för att åtgärda de brister som uppdagats i redovisningen för samfinansierad verksamhet.

Bilaga 3:
Redovisningsrevisions- och
laglighetsgranskingsberättelser
enligt förvaltningsområde

125/53/14 Statsbokslutet

Republikens presidents kansli

58/53/14 Republikens presidents kansli

Statsrådets kansli

59/53/14 Statsrådets kansli

Utrikesministeriets förvaltningsområde

60/53/14 Utrikesministeriet

Justitieministeriets förvaltningsområde

61/53/14 Justitieministeriet

62/53/14 Brottspåföljdsmyndigheten

Laglighetsgranskning

184/52/14 Ersättningar

Inrikesministeriets förvaltningsområde

63/53/14	Inrikesministeriet
64/53/14	Förvaltningens datateknikcentral
65/53/14	Nödcentralverket
66/53/14	Migrationsverket
67/53/14	Räddningsinstitutet
68/53/14	Polisstyrelsen
69/53/14	Gränsbevakningsväsendet
126/53/14	Brandskyddsfonden

Försvarsministeriets förvaltningsområde

70/53/14	Försvarsministeriet
71/53/14	Försvarsförvaltningens byggverk
72/53/14	Försvarsmakten

Finansministeriets förvaltningsområde

73/53/14	Försvarsministeriet
74/53/14	Försvarsförvaltningens byggverk
75/53/14	Regionförvaltningsverket i Södra Finland
76/53/14	Statistikcentralen
77/53/14	Tullen
78/53/14	Statskontoret
79/53/14	Statens ekonomiska forskningscentral
80/53/14	Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning
81/53/14	Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori
82/53/14	Skatteförvaltningen
83/53/14	Befolkningsregistercentralen

Laglighetsgranskning

184/52/14	Ersättningar
189/52/14	Budgeteringsförfaranden

Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

84/53/14	Undervisnings- och kulturministeriet
85/53/14	Centret för internationell mobilitet och internationellt samarbete CIMO
86/53/14	Riksarkivet
87/53/14	Museiverket
88/53/14	Utbildningsstyrelsen
89/53/14	Finlands Akademi
90/53/14	Förvaltningsnämnden för Sveaborg

Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

91/53/14	Jord- och skogsbruksministeriet
92/53/14	Livsmedelssäkerhetsverket
93/53/14	Geodetiska institutet
94/53/14	Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi
95/53/14	Jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral
96/53/14	Lantmäteriverket
97/53/14	Landsbygdverket
98/53/14	Skogsforskningsinstitutet
99/53/14	Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet

Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

100/53/14	Kommunikationsministeriet
101/53/14	Meteorologiska institutet
102/53/14	Trafikverket
103/53/14	Trafiksäkerhetsverket
104/53/14	Kommunikationsverket

Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

105/53/14	Arbets- och näringsministeriet
106/53/14	Energimyndigheten
107/53/14	Närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Savolax
108/53/14	Geologiska forskningscentralen
109/53/14	Innovationsfinansieringsverket Tekes
110/53/14	Konkurrens- och konsumentverket
111/53/14	Konsumentforskningscentralen
112/53/14	Centralen för turistfrämjande
113/53/14	Mätteknikcentralen
114/53/14	Patent- och registerstyrelsen
115/53/14	Teknologiska forskningscentralen VTT
116/53/14	Säkerhets- och kemikalieverket

Laglighetsgranskning

184/52/14	Ersättningar
-----------	--------------

Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

117/53/14	Social- och hälsovårdsministeriet
118/53/14	Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet
119/53/14	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
120/53/14	Strålsäkerhetscentralen
121/53/14	Institutet för hälsa och välfärd

Miljöministeriets förvaltningsområde

122/53/14	Miljöministeriet
123/53/14	Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet
124/53/14	Finlands miljöcentral
127/53/14	Oljeskyddsfonden

Laglighetsgranskning

184/52/14	Ersättningar
-----------	--------------

Rapporter om övervakningen av finanspolitiken

B 20/2014 rd	Valperiodsrapport om granskningen och övervakningen av finanspolitiken 2011–2014
B 17/2015 rd	Särskild berättelse till riksdagen: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2015

Bilaga 5:
Finanspolitiska
granskningsberättelser samt
effektivitetsrevisionsberättelser
och uppföljningsrapporter
enligt förvaltningsområde

Finanspolitiska granskningsberättelser

13/2014	Ekonomiska konsekvenser av skatteändringar – samfunds- och kapitalbeskattning
15/2014	Ekonomiska konsekvenser av skatteändringar – skattesystemet som helhet

Effektivitetsrevisionsberättelser och uppföljningsrapporter enligt förvaltningsområde

Statsrådets kansli

6/2015	Solidium Oy
16/2015	Styrning av strategiskt viktiga bolag

Utrikesministeriets förvaltningsområde

Uppföljningsrapporter

232/2011	Produktivhetsprogrammets verkställande och verkningar på justitieministeriets förvaltningsområde
----------	--

Inrikesministeriets förvaltningsområde

14/2015 Program för bekämpning av grå ekonomi och samordning av bekämpningsarbetet

Uppföljningsrapporter

226/2011 Samarbetet mellan polisen och åklagaren

Finansministeriets förvaltningsområde

2/2015 Statens lönesystem
4/2015 Praxis i anslutning till likvidation av egendoms förvaltningsbolaget Arsenal Ab
7/2015 Interoperabilitet i statens ICT-avtal
9/2015 Statens regionförvaltnings lagstadgade uppgifter och allokeringen av resurser till dessa (regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna)
11/2015 Statens avgiftspolitik
13/2015 Faktaunderlag för strukturpolitiska beslut

Uppföljningsrapporter

219/2011 Statens ekonomiska ansvar – presenterande och beaktande i dokumenten för planering och uppföljning
3/2013 Statens it-servicecentraler

Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

5/2015	Samarbete inom studiehandledning och karriärvägledning
12/2015	Invandrarelever och den grundläggande utbildningens resultat

Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

Uppföljningsrapporter

198/2009	Ombildningen av sjöfartsverkets vissa funktioner till affärsverk
----------	--

Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

1/2015	Exportfinansiering
8/2015	Elektroniska arbetskraftstjänster

Uppföljningsrapporter

224/2011	Stads- och metropolpolitiken
229/2011	Sysselsättande av långtidsarbetslösa och förebyggande av marginalisering
13/2012	Arbetsrelaterad invandring

Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

3/2014 Användning av tekniska hjälpmedel vid
servicen till äldre i hemmet

Uppföljningsrapporter

6/2012 Barnskyddet
214/2010 Åldringstjänste

En gemensam uppföljningsrapport om it-projekter inom social- och hälsovården:

1/2012 Statsbidragen i social- och hälsovårdens
it-projekt
217/2011 Verkställande av landsomfattande it-projekt
inom social- och hälsovården

Miljöministeriets förvaltningsområde

Uppföljningsrapporter

220/2011	Styrningssystemet på miljöministeriets förvaltningsområde
----------	--

- 1 Regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering, SRM 1/2015 rd.
- 2 European Commission, Directorate-General Economic and Financial Affairs: Addendum to the assessment of the 2015 Stability Programme for Finland, Note prepared by DG ECFIN Staff. Brussels, 10 June 2015, finns på http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/countries/finland_en.htm [besök på sidan 12.6.2015].
- 3 Statens revisionsverk: Särskild berättelse till riksdagen om granskningen av finanspolitiken 2015.
- 4 Statens revisionsverk: Riskanalys av stats- och nationalekonomin 2015, SRV Dnr 203/02/2015.
- 5 Statens revisionsverk: Riskanalys av stats- och nationalekonomin 2015. Se: Era Dabla-Norris, Si Guo, Vikram Haksar, Minsuk Kim, Kalpana Kochhar, Kevin Wiseman, and Aleksandra Zdzienicka: The New Normal: A Sector-Level Perspective on Growth and Productivity Trends in Advanced Economies. IMF Staff Discussion Note, March 2015, International Monetary Fund IMF (2015), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1503.pdf> (besök på sidan 17.6.2015).
- 6 World Economic Forum: Network Readiness Index 2015, https://agenda.weforum.org/2015/04/which-nations-are-top-for-digital/?utm_content=buffer75f93&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer, [besök på sidan 5.6.2015].
- 7 Se i synnerhet standarderna för intern kontroll och rikshante-ring inom den offentliga förvaltningen i serien INTOSAI Gov 9100, <http://www.issai.org>. Ramverket för den privata sektorn COSO, se www.coso.org/ic.htm [besök på sidan 13.6.2015].
- 8 Ett exempel på detta är att standarden för organisering av dataadministrationen COBIT 5 inbegriper principerna för de allmänna standarderna för intern kontroll. Dessutom har internkontrollramverket COSO, som reviderades 2013, länkats till COBIT-standarderna och även ICT:s betydelse och konsekvenser tas upp i ramverket. COBIT 5 har godkänts av ISACA och den är allmänt vedertagen inom som en internationell standard för dataadministrationen.
- 9 COSO: Internal Control – Integrated Framework (COSO 2013), <http://www.coso.org/ic.htm>
- 10 Standarderna för intern kontroll i serien INTOSAI Gov 9100.
- 11 Se Myndighetsförordning, SFS nr: 2007:515; Förordning om årsredovisning och budgetunderlag, SFS nr: 2000:605; och Ekonomistyrningsverket ESV,Handledning: Ansvaret för intern styrning och kontroll, ESV 2012:46, på <http://www.esv.se/contentassets/6d89146c1130414e9de5284a6adcfce/2012-46-ansvaret-for-intern-styrning-och-kontroll.pdf> [besök på sidan 5.6.2015]
- 12 Regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering, SRM 1/2015 rd., bilaga 6, sid. 32 i bilagan.
- 13 Finansministeriet: Arbetsgrupp för utredning och utveckling av bidragsförfaranden, FM 2021/00.01.00.001/2014. Se Statsbidragsarbetsgruppens betänkande. Finansministeriets publikationer -29/2015. Statens revisionsverks representant i arbetsgruppen har varit överdirektör Marjatta Kimmonen.
- 14 SRV:s överdirektör Tytti Yli-Viikari presenterade på Global Audit Leadership Forum en artikel som hon skrivit tillsammans med generaldirektör Tuomas Pöysti om de förändringar som smart digitalteknik innebär för externa revisioner. Se: Tuomas Pöysti och Tytti Yli-Viikari: Public Auditor 2030. Country paper pre-sented to the Global Audit Leadership Forum 2015. VTV, March 2015.
- 15 Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus, Talentum Fokus (revision 2015), kapitel II.1. Julkishallinnon valtiösääntöiset perusteet, Oikeus hyvään hallintoon. Tuomas Pöysti: Hallintoettiset toiminta-säännöt hyvän hallinnon toteuttamisessa. I: Ojanen, T. – Koivisto, I. – Suviranta, O. – Sakslin, M. (red.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Helsingfors 2010, s. 143-157.

- 16 RP 298/2014 rd., detaljmotivering, s. 28-29.
- 17 Petri Virtanen – Jari Stenvall: Älykäs julkinen organisaatio, Tietosanoma 2014, s. 23-24. Se Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till 2014 års riksdag, B 18/2014 rd., inlägg om statens revisionsverks generaldirektör om de etiska principerna för god förvaltning. Se (för den privata sektorns perspektiv) Pentti Sydänmaanlakka, Älykäs johtaminen 7.0. Miten kasvaa viisaaksi johtajaksi, Talentum, Helsingfors 2012.
- 18 Förseiningen av polisens datasystem Vitja har granskats i revisionsverkets laglighetsgranskning av upphandlingar och riksdagens justitieombudsman har i sin laglighetsgranskning på eget initiativ fattat beslut om förseiningen av polisens informations-system Vitja. Se Biträdande justitieombudsman Jussi Pajuojas beslut (på finska) AEOA Dnr 4765/2/13, 13.3.2015.
- 19 I Danmark är det Digitaliseringsstyrelsen som svarar för styrningen inom ramen för regeringens strategiska riktlinjer, se <http://www.digst.dk/Styring>
- 20 Regeringens årsberättelse 2014, bilaga 3. <http://valtioneuvosto.fi/sv/regeringens-arsberattelse-2014>
- 21 Projektet för genomförande av förslagen från projektet för utveckling av statens styrsystem – Promemoria från beredningsgruppen för konsekvensbedömningens expertenhet <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1190126/vaikutusarviointin-asiantuntijajaksikon-valmisteluryhman-muistio-05052015.pdf/237a150d-b062-46fc-81ce-1001a0409d83>
- 22 Regeringens årsberättelse 2014. <http://valtioneuvosto.fi/sv/regeringens-arsberattelse-2014>
- 23 http://www.vaalit.fi/material/attachments/vaalit/vaalit/eduskuntavaalit/ETYJinvaaliarviointi2011/286W8jH9j/ETYJn_raportti_2011_kaannos_suomi.pdf
- 24 Revision av lagstiftningen om parti- och valfinansiering. Justitieministeriets publikation, Betänkanden och uttalanden 29/2015 http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarvisto/1429609968515/Files/OMML_29_20115_vaalirahoitus_32s.pdf
- 25 Statskontoret 2014: Kustannuslaskennan kehittäminen (Kuke). Slutrapport. 28.1.2014.
- 26 OECD 2010: OECD Public Governance Reviews. Finland. Working together to sustain success.
- 27 Statsrådets kansli 2014: Från beslut till förändring. Statsrådets kanslis framtidsöversikt 2014, s. 12.
- 28 Projektet för utveckling av statens styrsystem (OHRA). Från beslut till förändring. Rapport från beredningsgruppen för projektet för utveckling av statens styrsystem 1.12.2014 (på finska).
- 29 Genomförande av OHRA-projektet http://valtioneuvosto.fi/ohra/toimeenpano?p_p_id=56_INSTANCE_65t1kh5YgG2X&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-5&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_65t1kh5YgG2X_languageId=sv_SE
- 30 Lösningar för Finland. Förhandlingsresultat om det strategiska regeringsprogrammet. http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Hallitusohjelma_27052015.pdf/75d94d8d-15c9-405a-8a9b-eca4987b635e
- 31 Projektet för utveckling av statens styrsystem (OHRA). Från beslut till förändring. Rapport från beredningsgruppen för projektet för utveckling av statens styrsystem 1.12.2014 (på finska).
- 32 Statsrådets principbeslut 4.2.2010. Åstadkommande av statens varaktiga omkostnadsbesparingar och av omkostnadsbesparingar år 2010.
- 33 Finansministeriet 2012: I riktning mot en mera strategisk, förvaltningsöverskridande och enhetlig resultatstyrning. Slutrapport från projektet för utveckling av resultatstyrningen.
- 34 SRV 2013: Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till 2013 års riksdag B 18/2013 rd, s. 78-86.

- 35 Statsrådets kansli 2013: Regeringens årsberättelse 2012. Del 2/4: Ministeriernas resultatredogörelser, s. 99–100.
- 36 SRV:s utlåtande till förvaltningsutskottet 3.11.2014 RP 187/2014 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 2 § i lagen om statsrådet och av 1 § i arkivlagen.
- 37 Statsrådets kansli 2014: Regeringens årsberättelse 2013. Del 2/4: Ministeriernas resultatredogörelser, s. 112–113.
- 38 Statsförvaltningens lokaler och koncernstyrning 225/2011. Uppföljningsrapport 4.6.2013.
- 39 Statsrådets kansli 2015: Regeringens årsberättelse 2014, bilaga 1. Ministeriernas resultatöversikter.
- 40 Statens IT-servicecentraler 3/2013. Uppföljningsrapport 26.5.2015.
http://www.vtv.fi/files/4737/Jalkiseurantaraportti_Valtion_IT_palvelukeskukset.pdf
- 41 Pohjola, Matti (2014): Suomi uuteen nousuun. ICT ja digitalisaatio tuottavuuden ja talouskasvun lähteinä. Aalto-universitetets handels-högskola, Teknoliigateollisuus - Teknoliindustriin ry, 2014.
- 42 Finansministeriet (2014): Vakaa ja tehokas Suomi yhdentyvässä Euroopassa. Finansministeriets framtidsöversikt 2014.
- 43 Delegationen för informationssamhällsändren (2001): Kohti hallittua murrosta – julkiset palvelut uudella vuosituhannella. Förslag till handlingsprogram för den offentliga förvaltningens elektroniska kommunikation 2002–2003. Sektionen för elektronisk kommunikation inom förvaltningen, 31.12.2001.
- 44 Rådet för informationssamhället (2004): Verksamhetsplan för sektionen för elektronisk kommunikation 2005. Godkänd vid sektionens möte 15.12.2004. Rådet för informationssamhället, sektionen för elektronisk kommunikation inom förvaltningen.
- 45 Förslag av ledningsgruppen för samordning av beredningen av det strukturpolitiska programmet (2013), på finska: Bilaga 7: Ministeriernas förslag för verkställande av programmet, inlämnade 15.11, s. 71 (på finska).
- 46 Statens revisionsverk (2008): Utvecklingen och användningen av identifieringstjänster i den offentliga förvaltningen, 161/2008.
- 47 Finansministeriet, den offentliga förvaltningens informations- och kommunikationstekniska funktion (2012): Beslut om avbrytande av projekt: Serviceplattform för elektronisk kommunikation inom den offentliga förvaltningen, Beslut, 13.1.2012 (VM/79/02.02.03.09/2012).
- 48 Till exempel Statens revisionsverk (2006): Utvecklandet av elektroniska kommunikationstjänster i den offentliga förvaltningen, 120/2006.
- 49 Till exempel Finansministeriet (2009): Erfarenheter från helhetsarkitekturarbetet inom statsförvaltningen. FEAR-projektet. Utvecklande av förvaltningen, 2/2009.
- 50 Detaljmotivering till 4 § i lagen om informationsförvaltning (RP 246/2010 rd), s. 25
- 51 Statens revisionsverk (2014): Främjande av digital arkivering, 11/2014.
- 52 Statens revisionsverk (2015): Användning av tekniska hjälpmedel vid servicen till äldre i hemmet, 3/2015
- 53 Finansministeriet (2015): Finanspolitiska utgångsläget 2015–2019. Finansministeriets tjänstemannainlägg. Kärnbudskap och viktigaste slutsatser.
- 54 Statens revisionsverk (2015): Elektroniska arbetskraftstjänster, 8/2015.

- 55 Finansministeriet (2014): Uppgifter om statens informationsförvaltning 2013. Finansministeriets publikationer, ICT-verksamhet 19/2014.
- 56 Statens revisionsverk (2013): Statens IT-servicecentraler, 3/2013.
- 57 Statens revisionsverk (2015): Interoperabilitet i statens ICT-avtal, 7/2015.
- 58 Statens revisionsverk (2014): Hantering av ungdomsarbetslöshet, 8/2014.
- 59 Statens revisionsverk (2015): Användning av tekniska hjälpmedel vid servicen till äldre i hemmet, 3/2015.
- 60 Statens revisionsverk (2015): Interoperabilitet i statens ICT-avtal, 7/2015.
- 61 Statens revisionsverk (2013): Statens IT-servicecentraler, 3/2013.
- 62 Se t.ex. rapporten om finländarnas välfärd 2014.
- 63 Revisionen Förebyggande av utslagning av unga och Revisions-utskottets betänkande 1/2014 rd.
- 64 Sosiaali- ja terveydenhuollon sähköinen asiointi. THL 33/2014.
- 65 THL:s meddelande: Nivån på grundtryggheten har förbättrats men är fortfarande låg. 26.2.2015.
- 66 Framtidens Finland i förändring. Ministeriernas gemensamma omvärldsbeskrivning 2014.
- 67 Statistikcentralen/Sysselsättningsstatistik.
- 68 Revisionsutskottets betänkande 1/2014 rd.
- 69 Revisionsutskottets betänkande 1/2014 rd.
- 70 THL: Utgifter för utkomststöd 2013.
- 71 THL: Unga vid luckan. Marginalisering och ungas ställning inom servicesystemet ur tre synvinklar.
- 72 Revisionsutskottets betänkande 1/2014 rd.
- 73 Marja Riihelä och Ilpo Suoniemi: Tuloliikkuvuus ja köyhyyden pysyvyys.
- 74 Finansministeriet: Finanspolitiska utgångsläget 2015–2019.
- 75 www.eva.fi. Se även Ekonomisk översikt. Våren 2015. Finansministeriets publikation – 17a/2015.
- 76 Pekka Myrskylä. Statistikcentralen 2012.
- 77 Migrations- och integrationspolitiken 2011–2014. Inrikesministeriets publikation 5/2015.
- 78 Migrations- och integrationspolitiken 2011–2014. Inrikesministeriets publikation 2/2015.
- 79 Ansala, Hämäläinen och Sarvimäki. Integroitumista vai eriyty-mistä? FPA, Arbetspapper 56. 2014.
- 80 ANM rapporter 8/2012.
- 81 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1560.pdf>
- 82 Contact Committee 2012: Access of Supreme Audit Institutions to the main financial supervisions in EU Member States. Report of the Working Group on Public Audit Deficits. http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/10112330/10112330_EN.PDF
- 83 National Audit Office's Working Paper. Banking Union Considered from the Perspective of Supreme Audit Institutions. Helsinki 2015. <http://www.vtv.fi/files/4693/Pankkiunioni.pdf>



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

ISSN 1796-9549 (HÄFT.)