



**Statens revisionsverks berättelse  
till riksdagen om sin verksamhet  
för finansåret 2009**



B 20/2009 rd



**Statens revisionsverks berättelse  
till riksdagen om sin verksamhet  
för finansåret 2009**

ISSN 1796-9549 (häft.)  
ISSN 1796-9654 (PDF)

Edita Prima Ab  
Helsingfors 2010

## Till riksdagen

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

I berättelsen framförs på resultaten av revisionerna baserade 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 finansåret 2009.

De viktigaste resultaten av revisionerna presenteras om de redovisningsrevisioner som har slutförts på våren 2010 och hänför

sig till finansåret 2009. Av effektivitetsrevisionerna har i berättelsen inkluderats de revisioner som har slutförts under tiden mellan slutet av augusti år 2009 och slutet av augusti år 2010. En sammanfattning av observationerna vid revisionerna och en översikt av tillståndet för skötseln av statsfinanserna och förvaltningen presenteras uppdelat på de med tanke på skötseln av statsfinanserna och resultatet av statens verksamhet viktigaste strategiska riskområdena samt väsentliga frågor med avseende på iakttagandet av principerna för en god förvaltning.

Om revisionen av statsbokslutet och statens bokslutsberättelse har revisionsverket gett riksdagen en särskild berättelse den 18 maj 2010.

Helsingfors den 14 september 2010

Generaldirektör Tuomas Pöysti

Överdirektör Vesa Jatkola



## Huvudsakligt innehåll

I Statens revisionsverks berättelse om sin verksamhet följs på basis av revisionsutskottets betänkanden upp hur de av riksdagen godkända ställningstagandena har förverkligats. Uppföljningen av ställningstagandena upphör, när i saken har vidtagits tillräckliga åtgärder eller när saken är varaktig till sin natur, och ämnesområdet därför utgör en viktig del av verkets revisionsverksamhet. Uppföljningen de ställningstaganden som anknuter till genomförandet av produktivetsprogrammet samt till utvecklandet av den offentliga förvaltningens IT-verksamhet kommer således i fortsättningen att ske som en del av verkets fortlöpande revisionsverksamhet.

På basis av riksdagens ställningstagande till statens kassahantering infördes i budgeten möjligheten att under vissa förutsättningar avstå från att lyfta ett på momentet budgeterat lån. Efter detta har tillsatts en arbetsgrupp, som har berett ett utkast till regeringsproposition om ändring av grundlagens 84.2 §. Utkastet till regeringsproposition beaktar målsättningarna för riksdagens ställningstagande.

Utvecklandet på ministerienivå av den offentliga förvaltningens IT-verksamhet har sammanförts till finansministeriet i det år 2009 startade programmet för att påskynda elektronisk kommunikation och demokrati. I fråga om utvecklandet av IT-verksamheten anser revisionsverket det vara viktigt att finansministeriets resurser inriktas på strategisk ledning av IT-verksamheten och utvecklande av lagstiftningen så, att verksamheten mellan flera ministerier svarar mot målsättningarna i statens produktivetsprogram.

Att sörja för produktivetsutvecklingen på

den offentliga sektorn är synnerligen viktigt med tanke på folkhushållets funktion, emedan den offentliga servicesektorn utgör nära en femtedel av den finländska nationalekonomin. Problemet med statens produktivetsprogram är, att man med statens produktivetsprogram inte väsentligt förmår inverka dämpande på kostnadstrycken i den offentliga ekonomin. Svagheten med motiveringarna till statens produktivetsprogram är att i de kalkyler som baserar sig på situationen i den offentliga ekonomin som helhet inte har beaktats den statliga och den kommunala sektorns fristående inverkan. Kommunsektorn är i avgörande ställning både i fråga om sin personalstyrka och utgiftsökningen, när man går in för att svara på utmaningarna för den offentliga ekonomin genom att utveckla produktiviteten. I statens produktivetsprogram har inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet åt det, att personalen skulle minska tack vare produktivitetshöjande åtgärder. I praktiken har man ofta varit tvungen att minska på antalet årsverken före inverkningarna av produktivetsåtgärden har hunnit realiseras, eftersom en minskning av eurobeloppet har införts i anslagsramen i förväg. I statens budgetekonomi är det nödvändigt att samordna de tillgängliga resurserna och målsättningarna angående verksamheten. Samordningen sker i resultatstyrningen genom att de målsättningar som uppställs för verksamhetens effekter och serviceförmåga anpassas till de krav som ställs på utvecklande av lönsamhet och produktivitet. Resultatstyrningen bör således utnyttjas på ett sätt som möjliggör att regeringens strategiska och samhällspolitiska målsättningar omvandlas till en konkret och realistisk verk-

samhet i praktiken under medvetenhet om kostnaderna. Produktivitetståtgärderna i statens egen verksamhet räcker inte till för behovet att effektivera hela den offentliga ekonomin och serviceproduktionen. Av denna anledning bör produktivetsarbetet på den offentliga sektorn utsträckas också till kommunernas verksamhet och ekonomi.

Med hjälp av politikprogram har stötts samverkan mellan åtgärder som överskrider sektorgränserna när de har beretts och förverkligats. På grund av de problem som är förknippade med de grundläggande förutsättningarna för det nuvarande sättet att genomföra politikprogrammen och med de åt programledningen givna verktygen för påverkan är det inte motiverat att fortsätta politikprogrammen under nuvarande realiseringsförutsättningar. Vid sidan av politikprogrammen eller i stället för dem borde för den horisontella beredningen utvecklas nya sätt för integration.

Betydelsen av ett horisontellt styrningssystem och kostnadsmedvetenhet lyftes understruket fram vid den revision som gällde planeringen av markanvändningen. På samhällsstrukturen inverkar åtgärder på flera olika sektorer, men att förenhetliga samhällsstrukturen har gjorts till ett ansvar enbart för miljöministeriet. Det omfattande byggande som riktar sig utanför det planlagda området i tillväxtcentra, i synnerhet i huvudstads-

regionen, och att redan planlagda tomter står obebyggda, splittrar samhällsstrukturen, vilket orsakar betydande utgifter för den offentliga ekonomin och stigande miljökostnader till följd av en ökad trafik.

Perspektiven på kostnadsmedvetenhet och verksamhetens effekter har accentuerats i de revisionsobservationer som berör både utnyttjandet av nationella möjligheter i Europeiska Unionen och lagstiftningens kvalitet. Ur perspektivet för ett kostnadseffektivt utnyttjande av de nationella möjligheterna i Europeiska Unionen vore det skäl att granska, med beaktande av Finlands ställning som nettobetalar i Unionen, huruvida målsättningarna för region- och strukturpolitiken för Finlands del kunde förverkligas effektivare med nationella åtgärder än med stöd som förverkligas genom unionens budget och program. Skattestöden åt allmännyttiga samfund har inte samordnats med de nya offentliga stödsystemen på skilda sektorer, varför sett ur perspektivet för lagstiftningens kvalitet och skattesystemets täckningsgrad både lagen om stiftelser (109/1930) och regleringen av beskattningen av allmännyttiga samfund i inkomstskattelagen (1535/1992) borde reformeras. Vid reformen bör beaktas de principer som framhåller en bättre reglering, klarhet i lagstiftningen och lagstiftningens baserande på fakta samt målsättningen att skattesystemet bör vara täckande.



# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inlägg av Statens revisionsverks generaldirektör: Bättre effektivitet och en god förvaltning med ett förnyat styrnings- och ledningssystem</b>	<b>13</b>
1.1	Inlägget ger en motiverad översikt av ett från statsfinansernas och förvaltningens synpunkt viktigt ämne	13
1.2	Finlands infernaliska utmaningar, för vilka behövs en förnyelse av styrnings- och ledningssystemet	15
1.3	En enhetlig Finlands-strategi grundad på fakta behövs	18
1.4	Statsförvaltningen och hela den offentliga förvaltningen måste ledas som helheter - koncernstyrningens nya kommande kan vara en resurs för Finland	20
1.5	Kvalitet i lagstiftningen med principerna om bättre reglering och med koncernstyrning	22
1.6	De faktiska garantierna för en god förvaltning och den interna kontrollen behöver stärkas	25
<b>2</b>	<b>Berättelsens syfte och grundvalen för observationerna</b>	<b>27</b>
<b>3</b>	<b>Uppföljningen av verkställandet av ställningstaganden framförda av riksdagen</b>	<b>29</b>
3.1	Ställningstaganden av riksdagen vilka följs upp av Statens revisionsverk	29
3.2	Verkställandet av uppföljda ställningstaganden	31
<b>4</b>	<b>Produktivitet och lönsamhet samt effekter och serviceförmåga</b>	<b>35</b>
4.1	Statens produktivetsprogram	40
4.2	Avgiftsbelagd verksamhet	43
4.3	Tillståndet för resultatstyrningen på basis av den funktionella effektiviteten	45
<b>5</b>	<b>Effektiviteten i och verkningarna av utvecklandet av trafikledernas infrastruktur</b>	<b>47</b>
<b>6</b>	<b>Kunskaps- och innovationssystemet – universitetens mänskliga resurser</b>	<b>55</b>
<b>7</b>	<b>Lagstiftningens kvalitet i myndighetstillsynen över stiftelser och beskattningen av allmännyttiga samfund</b>	<b>58</b>

<b>8</b>	<b>En god administrering av statens verksamhet och egendom</b>	<b>64</b>
8.1	Politikprogrammen som styrningsmedel	64
8.2	Administreringen av statens fastighetsförmögenhet och utbudet på tomter	72
<b>9</b>	<b>Behärskande av miljörisker och miljöförändringar från ekonomisk synpunkt – samhällsstrukturens inverkan på klimatförändringen</b>	<b>75</b>
<b>10</b>	<b>En effektiv och verkningsfull Europeisk union och ett nationellt utnyttjande av dess möjligheter</b>	<b>77</b>
10.1	Verkningarna av Europeiska unionens lantbruksstöd	79
10.2	Verkningarna av Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden och stödförvaltningens effektivitet	82
<b>11</b>	<b>Tillståndet för skötseln av statsfinanserna och förvaltningen</b>	<b>85</b>
11.1	Iakttagandet av statsbudgeten och de centrala bestämmelserna om den	85
11.2	Åläggande att meddela om åtgärder med anknytning till anmärkningarna i revisionsberättelsen	87
11.3	Budgeteringsförfaranden	88
11.4	Räkenskapsverkens bokslutskalkyler	89
11.5	Tillståndet för intern kontroll och riskhantering	90
11.6	Intern granskning	93
11.7	Tillståndet för förvaltning och övervakning av EU-medel i Finland	94
11.8	Tillståndet för administrering och övervakning av statsbidrag och understöd	96
11.9	Tillståndet för statens upphandling	97
11.10	Missbruk och klagomål som hänför sig till skötseln av statsfinanserna samt anmälningar om missbruk	98
<b>12</b>	<b>Observationer vid revisionerna enligt förvaltningsområde</b>	<b>103</b>
12.1	Republikens presidents kansli	103
12.2	Statsrådets kansli	104
12.3	Utrikesministeriets förvaltningsområde	105
12.4	Justitieministeriets förvaltningsområde	107
12.5	Inrikesministeriets förvaltningsområde	108
12.6	Försvarsministeriets förvaltningsområde	109
12.7	Finansministeriets förvaltningsområde	110

12.8	Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	112
12.9	Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	114
12.10	Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	115
12.11	Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	117
12.12	Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde	119
12.13	Miljöministeriets förvaltningsområde	121
<b>13</b>	<b>Revisionsverkets verksamhet, resultat och verkningar</b>	<b>122</b>
13.1	Grundvalen för verksamheten	122
13.2	Inriktning av revisionsverksamheten	126
13.3	Revisions- och sakkunnigverksamhetens serviceförmåga samt dess resultat från samhällets och medborgarnas synpunkt	128
13.4	Revisionsverkets EU-verksamhet	131
13.5	Revisionsverkets internationella verksamhet	133
13.6	Utvecklande av revisionsverkets verksamhet	135
13.7	Utvecklande av produktiviteten	137
13.8	Revisionsverkets kvalitetshantering och kvalitetsrapportering	139
13.9	Revisionsverkets nyckeltal	140
BILAGA 1	Negativa ställningstaganden till lagenligheten och ålägganden att meddela revisionsverket	143
BILAGA 2	Redovisningsberättelser enligt förvaltningsområde	159
BILAGA 3	Effektivitetsrevisionsberättelser och uppföljningsrapporter enligt förvaltningsområde	163



# 1 Inlägg av Statens revisionsverks generaldirektör: Bättre effektivitet och en god förvaltning med ett förnyat styrnings- och ledningssystem

## 1.1 Inlägget ger en motiverad översikt av ett från statsfinansernas och förvaltningens synpunkt viktigt ämne

Statens revisionsverk är en direkt i grundlagen föreskriven oavhängig myndighet i anslutning till riksdagen, som fungerar som den högsta externa redovisnings- och effektivitetsrevisorn av statsfinanserna samt dessutom som myndighet för tillsynen över val- och partifinansieringens laglighet<sup>1</sup>. Statens revisionsverks revisions- och tillsynsverksamhet leds av och för den svarar statens revisionsverks generaldirektör, som utses av riksdagen. Statens revisionsverk skall årligen ge en berättelse till riksdagen om sin verksamhet. Syftet med den årliga berättelse som revisionsverket ger till riksdagen är att ge riksdagen substantiella förutsättningar för riksdagens i grundlagens 90 § föreskrivna uppgift och för makten att övervaka statsfinanserna.

I den årliga berättelsen till riksdagen kan tas upp sådana frågor, som från riksdagens synpunkt kan vara också i grundlagen av-

sedda viktiga observationer vid övervakningen, på grund av vilka det är skäl för riksdagen att vidta åtgärder. Det uttryckliga syftet med statens revisionsverks årliga berättelse är också att stöda och ge en bakgrund till riksdagens utövande av den finansiella och den lagstiftande makten, i synnerhet i samband med behandlingen av statsbudgeten. Med förfarandet med berättelser stöder statens revisionsverk som en objektiv och kritisk granskare den finländska parlamentariska demokratin samt tryggar och främjar förtroendet för den. Det är således helt naturligt, att statens revisionsverks generaldirektör i sitt motiverade inlägg i riksdagsberättelsen lyfter fram ett från riksdagens synpunkt viktigt tema, på samma sätt som görs i riksdagens justitieombudsmans berättelse<sup>2</sup>. Statens revisionsverks riksdagsberättelse kan då fungera bättre än tidigare som en översikt av tillståndet för skötseln av nationens

<sup>1</sup> Statens revisionsverk är inte, trots att dess namn slutar på verk, ett centralt ämbetsverk som hör till den egentliga statsförvaltningen, och är inte heller ett ämbetsverk som hör till den i grundlagens 119 § avsedda, under riksdagen ställda förvaltningen, utan är en i grundlagen föreskriven oavhängig högsta tillsyns- och revisionsmyndighet.

<sup>2</sup> I den berättelse som riksdagens justitieombudsman i egenskap av högsta laglighetsövervakare årligen ger till riksdagen om sin verksamhet är ett hävdvunnet innehåll inlägg av justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmännen, som tar upp något viktigt tema eller ärende som har visat sig i laglighetsövervakningen och där det förekommer återkommande problem.

statsfinanser. Förfarandet motsvarar rapporteringen från riksdagens justitieombudsman. Förfarandet uppfyller för sin del också det ansvar som den högsta ledningen för den externa revisionen av statsfinanserna har inför riksdagen.

De observationer och bedömningar som görs vid den externa revisionen av statsfinanserna kan tjäna beslutsfattandet inför framtiden. Via observationerna vid den externa revisionen öppnas en bild av vad som fungerar och vad som inte gör det. Vid nutida extern revision bedöms också systematiskt riskerna och hanteringen av dem. Riskerna och hanteringen av dem berättar samtidigt också redan om framtiden. Internationellt bedöms vid extern revision av offentlig ekonomi och förvaltning systematiskt också förutsättningarna för att samhällspolitiska målsättningar skall uppnås. I USA presenterar statens revisionsverks systemmyndighet, det federala revisionsverket Government Accountability Office GAO, för den nya kongressen en komprimerad analys av de främsta riskerna för federationens politiksektorer och olika program (listan över strategiska risker). Perspektivet är, att man i dessa frågor borde kunna lyckas eller förbättra verksamheten, så att utbyte fås av användningen av offentliga medel och för att de väsentligaste politiska målen skall kunna uppnås. Det federala revisionsverket har också en lagstadgad skyldighet att beskriva tillståndet i federationen för presidenten när han tillträder sitt äm-

bete. I Europa är man likaså i färd att utveckla och ta i bruk liknande förfaranden.

Identifieringen av samhällspolitiskens strategiska risker och av gemensamma teman som gäller för hela den offentliga ekonomin och förvaltningen är till nytta också i Finland, i synnerhet när man eftersträvar en samhällspolitik som bygger på fakta. Det vore likaså av nöden att också i Finland stärka utnyttjandet av de utvärderingsfakta som alstras av den externa revisionen. Fördelen med den synvinkel som alstras av den externa revisionen är, att den inte är knuten till något sektorintresse eller till fördelaspekter. I den finländska parlamentarismen håller skiftet mellan riksdagens valperioder på att bli en viktig brytningspunkt, vid vilken man utvärderar och begrundar agendan för samhällspolitiken och utvecklandet av den offentliga förvaltningen. I denna riksdagsberättelse vill statens revisionsverk för sin del ge bakgrunden till frågor, som under den kommande valperioden blir föremål för viktiga beslut.

Också under nästa valperiod är det av nöden att göra upp en Finlandsstrategi som sträcker sig längre in i framtiden. Då, och även i övrigt nu när valperioden skiftar, är en av de brännande frågorna att förnya det offentliga ledningssystemet och beredningen av lagstiftningen så, att de svarar på de utmaningar som tryggandet av Finlands framtida ekonomiska, sociala och andliga välstånd står inför.

## 1.2 Finlands infernaliska utmaningar, för vilka behövs en förnyelse av styrnings- och ledningssystemet

Finland står inför infernaliska utmaningar (devil problems). Infernaliska är sådana problem, på vilka det inte finns ett enda och entydigt svar. I Finlands offentliga ekonomi måste man börja lösa hållbarhetsgapet på ett trovärdigt sätt. Att balansera upp statsekonomi kommer att vara en uppgift som sträcker sig över två valperioder. Enligt statens revisionsverks analys förestår, trots återhämtningen i ekonomin, en period av långsammare ekonomisk tillväxt. Vi måste sörja för vår nations och det finländska arbetets och kunnandets konkurrenskraft. Likaså måste vi förbättra folkhushållets och den offentliga serviceproduktionens effektivitet och produktivitet på bred front. En ny, allt starkare utmaning håller på att bli utsikterna för en mycket olika utveckling av välståndet mellan olika regioner och befolkningsgrupper och en ökad ojämlikhet. Också förhållandena i landets olika delar blir så avvikande från varandra, att enhetsstatens nationella standardlösningar inte längre är de som fungerar bäst i synnerhet på den regionala och lokala förvaltningens uppgiftsområde<sup>3</sup>. De stora internationella och i vårt eget finländska samhälle rådande utvecklingslinjer, till vilka hör bl.a. en omfattande internationalisering och globalisering med deras positiva och negativa effekter, samt bemästran-

det av både klimat- och miljöförändringen, kräver likaså nya insikter och verksamhets sätt i den offentliga förvaltningens och den offentliga verksamhetens styrningssystem. I Finland behövs enligt statens revisionsverks revisions- och tillsynsobservationer också ett nytt grepp för att förverkliga en god förvaltning och dess centrala värden. Stärkandet av en god förvaltningsetik och en bredare etisk diskussion borde lyftas fram starkare än förut i samhälls- och förvaltningspolitiken.

Historiskt sett har Sverige, Finland och de övriga nordiska länderna rätt sig delvis långt också tack vare att man med ett lyckat ledarskap och ett tidsenligt styrnings- och ledningssystem har förmått sammanföra och inrikta nationens resurser på ett effektivt sätt. För att lösa de infernaliska utmaningarna finns ånyo ett trängande behov av denna historiska styrka i det nordiska samhället, för enad med en förmåga till förnyelse. Att göra upp en ny strategi för Finlands välstånd och framgång, och som en del av detta och i anslutning till detta förnya lednings- och styrningssystemen vid statsrådet och hela den offentliga förvaltningen, hör till de viktigaste uppgifterna under följande valperiod.

Bakgrunden till behovet av att förändra det offentliga styrnings- och ledningssystemet är

<sup>3</sup> Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD har både i sin landsrapport om Finlands ekonomiska politik och de ekonomiska utsikterna, samt separat i en landsrapport om Finlands offentliga förvaltning fäst uppmärksamhet vid sannolikheten för en mycket olika regional utveckling och möjligheten att skilda regioner utvecklas ojämlikt. OECD har likaså fäst uppmärksamhet vid den utveckling mot ökad ojämlikhet som äger rum bland befolkningen, trots att Finland alljämt internationellt sett är ett samhälle med jämlika möjligheter och förhållandevis jämn inkomstfördelning, se OECD Economic Surveys, Finland 2010/4, kapitel 4 och OECD Public Governance Reviews: Finland - Working together to sustain success (2010). Jag behandlar OECD:s utvärderingsrapporter närmare nedan.

förutom Finlands egna utmaningar och i synnerhet de med ekonomin förenade internationella problemen en mer omfattande förändring av samhället. Förvaltningen är i och med den förändring som möjliggörs av informations- och kommunikationstekniken (ICT) i färd att förändras till en på databehandling och ICT-lösningar och agerande i datanät baserad informationsförvaltning. Lyckade organisations- och styrningsmodeller i en informationsförvaltning är annorlunda än i en traditionell förvaltning. Vid sidan av verkställande av lagstiftningen accentueras i den offentliga förvaltningens och serviceproduktionens verksamhet problemlösning och utvecklingsverksamhet på eget initiativ.

Finland är i likhet med de övriga nordiska länderna en liten och öppen ekonomi som påverkas av globaliseringens positiva och negativa verkningar starkare än man väntat på förhand. En lärdom av den internationella finanskrisen och recessionen var, att de inbördes beroendeförhållandena mellan staterna är större än vad man förutsett i modellerna och delvis också avtalat om i fördragen. Klimatförändringen och bemästrandet av den är ett fenomen som befinner sig i långsammare rörelse men kännetecknas av samma drag.

Hanteringen och lösandet av internationella problem övergår i allt större utsträckning till att ske i olika internationella nätverk. I dessa utnyttjas också allt mer privaträttsliga verksamhetsformer och avtal. De politiska linjedragningarna och problemhanteringen sker således inte längre enbart i den suveräna nationalstaten eller i en internationell organisation mellan regeringarna eller i Europeiska unionens organ som ett formellt beslutsärende som hör till unionens organisatoriska system. Nationalstaten kvarstår emellertid ändå som en central aktör. Ett bra exempel är det europeiska finansiella stabilise-

ringsinstrumentet, vars kärna är ett specialfinansieringsbolag som är underställt lagstiftningen i Luxembourg och till många centrala delar fungerar på grundval av privaträttsliga avtal. Som sådant står det till många delar utanför Europeiska unionens sedvanliga budget- och finansieringsförfarande och även utanför den externa övervakning av finanserna som sker på unionsnivå, inbegripet extern revision som görs av Europeiska revisionsrätten. Nya situationer kräver ofta nya slags verksamhetsmodeller och med dem kan man i en del fall uppnå en bättre effektivitet än med de traditionella verksamhetssätten.

Öppenhet, en ändamålsenlig och objektiv samt effektiv skötsel av sakerna ävensom en adekvat och effektivt ordnad övervakning och ansvarighet måste emellertid tryggas också i dessa nya internationella administrativa modeller. Medborgerligt förtroende för skötseln av offentliga uppdrag och finanser förutsätter öppenhet, ansvarighet samt en ändamålsenlig och effektiv övervakning.

Problemet från den offentliga förvaltningens lednings- och styrningssystem synpunkt är, att det på sin tid har uppkommit i en långsamt förändrad nationalstats förhållanden. I styrnings- och ledningsmodellen och med den förenade garantier för en god förvaltning har inte tillräckligt beaktats en internationell verksamhet som sker i snabbt tempo i nätverk. I synnerhet resultatstyrningen baserar sig alltför starkt på en traditionell sektorindelning och på en hierarkisk linjeförvaltning, trots att i den strategiska styrningen av exempelvis regionalförvaltningsverken och till en del ELY-centralerna samt statens forskningsinstitut har utvecklats delvis nya samarbetsformer. Vid förnyandet av styrningssystemen borde man därför överväga, hur internationella och inhemska nätverk beaktas som ett centralt verksamhetssätt och hur öppenhet, ansvarighet, en effektiv över-



vakning och övriga garantier för en god förvaltning kan realiseras bättre också i internationella administrativa arrangemang.

Statens revisionsverk utvärderar vid sin externa revision, laglighetsgranskning och effektivitetsrevision fortlöpande och systematiskt verksamheten hos förvaltningens lednings- och styrningssystem. Detta ger en god grund också för att sammanställa en bild av behoven av förnyelse och utveckling. En utmärkt grundval för förnyelse av det finländska styrningssystemet ger också de tre landsrapporter om Finland som under våren 2010 har publicerats av den internationella organisationen för samarbete och utveckling OECD. OECD:s bedömningar gäller Finlands ekonomiska politik och utmaningarna för politiken<sup>4</sup>, införande av en bättre reglering och författningsberedningen<sup>5</sup> samt generell systemet för den finländska offentliga förvaltningen<sup>6</sup>. Bedömningarna innehåller på ett allmänt plan i mycket samma observationer och påpekanden som vad statens revisionsverks revisioner vittnar om. Det vore nyttigt om man i riksdagen och även i vidare kretsar i samhället skulle bekanta sig med dessa utförliga utvärderingsrapporter och deras centrala budskap. Observationerna är så betydelsefulla samhällspolitiskt och från hela förvaltningssystemets synpunkt, att det inte borde få gå så att endast en begränsad krets av experter tillägnar sig dem. Att dra

slutledningarna är givetvis något som finländarna måste göra själva, och det ankommer i sista hand på riksdagen att besluta om dem.

Den finländska offentliga förvaltningens styrnings- och ledningssystem måste således förnyas och uppdateras för att svara på 2010-talets förhållanden och utmaningar och för att skapa förutsättningar för finländskt välbefinnande och framgång och som en del av detta för en god förvaltning och ett offentligt servicesystem som är av god kvalitet och effektivt.

Jag lyfter här utgående från statens revisionsverks revisioner och de i samma riktning gående internationella bedömningarna fram några viktiga delfrågor inom ett nytt styrningssystem. Viktiga frågor vid sidan av internationaliseringen och globaliseringen och nätverken samt tryggheten av en god förvaltning är att stärka ett enhetligt och konsekvent strategiskt synsätt och ledarskap, att i högre grad utnyttja en snabb reaktionsförmåga och smidigare och rörligare resurser och kunskaper, där det är viktigt att skapa en ny koncernstyrning av hela den offentliga förvaltningen och som en del av denna statsrådet och av den offentliga koncernledningen. Beredningen av lagstiftningen är här ett viktigt element, där förfaranden i en ny koncernstyrning kunde ha mycket att ge. Viktiga frågor är vidare att stärka det på fakta grundade beslutsfattandet.

<sup>4</sup> OECD Economic Surveys: Finland, Vol. 2010/4.

<sup>5</sup> OECD: Better Regulation in Europe, Finland, OECD 2010.

<sup>6</sup> OECD Public Governance Reviews: Finland - Working together to sustain success, OECD 2010. På finansministeriets internet-sidor på adressen <http://www.vm.fi> finns ett finskspråkigt sammandrag av OECD:s rapport.

## 1.3 En enhetlig Finlands-strategi grundad på fakta behövs

I den finländska statsförvaltningen och den offentliga förvaltningen i vidare bemärkelse lägger man ner mycket arbete på att utarbeta olika slags planer. Många papper är i sig av god kvalitet. De är emellertid inte egentliga strategier med avseende på vad som bör känneteckna en god strategisk planering och ledning. I ledningen av samhällspolitiken och vid statsrådet samt uppställandet av prioriteter skulle nu behövas en uttalat enhetligare strategisk ledning och planering. Hos statens revisionsverk har uppstått uppfattningen, att det behövs en enhetlig strategi för Finlands välstånd och framgång, som innefattar statsrådet och statsförvaltningen som helhet samt också linjedragningar angående kommunernas och den kommunala förvaltningens uppgifter, betoningar och framtid. Diskussions- och förhandlingskontakten med kommunerna och Finlands kommunförbund angående det, hur kommunerna förbinder sig till att förverkliga en enhetligare Finlands välstånd och framgång strategi, utgör en väsentlig del av ett förnyat styrningssystem.

Vid statens revisionsverks revisioner har tagits upp behovet av att förbättra faktaunderlaget för det strategiska beslutsfattandet. Ett gott faktaunderlag och klara motiveringar skapar förtroende för förvaltningen och förbättrar verkställandet. Exempelvis i Danmark och Sverige sammanställs mer systematiskt än i Finland behövliga fakta som motiveringar till reformer (business case). Enligt revisionsverkets uppfattning och bl.a. OECD:s bedömningar borde man i större utsträckning sammanställa fakta och förmedla dem i verkligt intresserande form för att ut-

nyttjas. För detta borde skapas strukturer och verksamhetsmodeller som fungerar bättre än de nuvarande.

Regeringsprogrammet är i den finländska parlamentarismen ett genuint styrande och strategiskt linjedokument. Dess innehåll och sättet för dess framläggande är politiskt och det skall således inte vara föremål för den sakkunnigbedömning som görs av den icke-politiska högsta externa revisionen. Företrädare för statens högsta tjänstemannaledning och en del tjänstemannasakkunniga har emellertid tidvis efterlyst att det till vissa delar vore motiverat att i regeringsprogrammet lämna mera rum för överväganden angående sätten att förverkliga målsättningarna, varvid man lättare kunde välja det effektivaste sättet att förverkliga målsättningarna. Det är i sig bra om de som förhandlar om regeringsprogrammet också får höra dessa synpunkter.

I fråga om regeringsprogrammet accentueras i framtiden allt mer åtgärdernas vidsträckta ekonomiska verkningar och sambandet med ramarna för statsfinanserna och statsbudgeten. Det kan antas, att behovet av genuina prioriteringar och nya inriktningar ökar och att viktiga reformer inte enbart kan förverkligas med sådant nytt att fördela som genereras av den ekonomiska tillväxten. Detta ökar behovet av att bereda sådana sakkunnigfakta som stöder utarbetandet av regeringsprogrammet. Utöver de av ministrierna utarbetade översikterna av framtiden och den politiska beredning som ankommer på partierna vore det av nöden att till stöd för diskussionen sammanställa den strategiska sakkunniginformationen från hela samhäl-

let. Särskilt borde sammanställas fakta och diskussion som är oavhängiga av vissa sektorintressen.

Så som internationella förebilder inom internationell extern revision och trender visar, kan revisionsverket ha sin egen klara roll i att sammanställa och analysera information om samhällsliga verkningar och deras förutsättningar samt om styrningssystemet och dess risker och således de strategiska riskerna i samhällspolitiken. I denna berättelse som ges till riksdagen har ur detta perspektiv sammanställts synteser av aktuella och viktiga frågor som är av betydelse för tillståndet i samhället. En viktig roll i att sammanställa fakta och uppfattningar om de framtida trenderna kan också tas av fonden för Finlands självständighets jubileumsår SITRA, vars program för in nya infallsvinklar. Den tekniska kunskap om tillståndet i och utsikterna för ekonomin som enheten för politisk analys vid statsrådets kansli och de som vid finansministeriet ansvarar för ram- och budgetberedningen och analysen av tillståndet i ekonomin besitter, spelar en viktig roll som kompletteras väl av Finlands Bank i dess egenskap av oavhängig institution som bedriver en omfattande ekonomisk forsknings- och prognosverksamhet. När behovet av prioriteringar växer accentueras också betydelsen och behovet av teknisk sakkunnigkunskap om de statsfinansiella ramarnas de facto förpliktelser och möjligheterna till nya inriktningar. Av nätverket av statliga sektorforskningsinstitut har inte ännu bildats ett aktörsnätverk genom vilket till stöd för den politiska analys som granskar tillståndet i nationen skulle fås ett brett faktamaterial. Det är emel-

lertid motiverat att sträva till att utnyttja sektorforskningen bättre.

När faktaunderlaget förbättras vore det viktigt att notera den oavhängiga och högklassiga vetenskapliga forskning som bedrivs vid universiteten. Man borde särskilt gå in för att stärka diskussionskontakten mellan den och den strategiska analysen av samhällspolitiken och i synnerhet utnyttjandet av den av forskningen alstrade kunskapen i det samhällspolitiska beslutsfattandet.

I denna riksdagsberättelse från statens revisionsverk rapporteras resultaten av en revision av statsrådets politikprogram och programledningen. Ett arbetssätt som överskrider gränserna mellan förvaltningsområdena kräver enligt revisionsresultaten nya verktyg. Behovet av politikprogram och användningssätten bör omprövas. Regeringens strategidokument är inte en genuin strategisk plan. Rambeslutet om statsfinanserna är det däremot.

Av regeringsprogrammets centrala ställning som agenda för statsrådet och förvaltningen samt politiskt och strategiskt styrningsdokument, som också har demokratisk legitimitet, följer att de centrala grunderna för en reform av styrningssystemet på ett eller annat sätt måste lyftas fram också i regeringsprogrammet. Med regeringsprogrammet torde man också kunna söka lösningar på problemen med de stelheter som förekommer i sektoriseringen av statsrådet och förvaltningen och i inriktningen av resurserna. Regeringen kan förbinda sig till ett mera enhetligt arbetssätt än för närvarande och till en ny inriktning av resurserna under valperioden.

<sup>7</sup> Se riksdagsberättelsens kapitel 8.1.

## 1.4 Statsförvaltningen och hela den offentliga förvaltningen måste ledas som helheter – koncernstyrningens nya kommande kan vara en resurs för Finland

I Finland råder en ökande enighet om det, vilka utmaningarna för Finland är. Många sakkunniga linjedragningar och planer har utarbetats. Däremot visar sig upprepade gånger att ett enhetligt och konsekvent verkställande är ett problem. Ministeriernas uppdelning i ansvars- och förvaltningsområden har uppkommit genom den historiska utvecklingen och svarar inte längre mot utmaningarna och problemen i ekonomin och samhället. Det samma gäller för statsbudgetens struktur. De viktigaste frågorna överskrider gränserna mellan förvaltningsområdena.

För att öka samhällspolitikens verkningar och effektivitet borde statsrådets och den offentliga förvaltningens resurser styras och ledas mera som en helhet. Denna styrning och ledning av helheten och helheter benämns offentlig koncernstyrning och koncernledning. I Finland har man gått in för att aktivt utveckla nya metoder för offentlig koncernstyrning och ledning<sup>8</sup>. Ett motsvarande systematiskt arbete med att utveckla koncernstyrningen pågår i Danmark. Hittills har koncernstyrningen visat sig som att man har skapat gemensamma tjänster (av enheten för gemensam upphandling gjorda offent-

liga anskaffningar, ekonomi- och personalförvaltningen och IT-servicecentralerna) för statskoncernen. Under höstsessionen torde åt riksdagen ges regeringens proposition till lagstiftning om säkerställande av den offentliga dataförvaltningens och informationssystemens komparabilitet, där metoder för koncernstyrning skulle komma till användning<sup>9</sup>. Lagen vore i mycket ett svar på bl.a. åtgärder som riksdagen har förutsatt med anledning av revisionsutskottets betänkande<sup>10</sup>. Det är också motiverat att koncernstyrningen och koncernledningen utvidgas från koncerntjänster inom stödfunktioner till substansfrågor.

Det är nödvändigt att för koncernstyrningen och den koncernartade ledningen skapas grundvalar vad gäller lagstiftning och metoder. Koncernstyrningen behöver som sitt stöd också ett statligt koncernbokslut, i synnerhet en koncernbalansräkning<sup>11</sup>. Vid finansministeriet pågår ett arbete i en arbetsgrupp som dryftar ibruktagandet och uppgörandet av en koncernbalans<sup>12</sup>. I den internationella diskussionen har den internationella valutafonden IMF också ansett det vara viktigt att utveckla (de suveräna) staternas koncernbalans som instrument för offentlig ekonomi

8 Vid finansministeriet har beretts eller är under beredning ett flertal initiativ till utvecklande av koncernstyrningen. Under justitieministeriets ledning arbetar för sin del ett utvecklingsprojekt som dryftar möjligheterna för koncernstyrning och ett koncernartat arbetssätt i författningsberedningen. I SITRA:s utvecklingsprogram för den offentliga ledningen har utvecklats av en ny offentlig koncernstyrning och ledning en viktig ställning.

9 Det av den av finansministeriet tillsatta arbetsgruppen för utvecklande av koncernstyrningen utarbetade betänkandet om utvecklande av den offentliga dataförvaltningen och det av den av finansministeriet tillsatta arbetsgruppen för lagstiftning om IT-koncernstyrningen utarbetade utkastet till regeringsproposition om styrning av den offentliga dataförvaltningen och informationssystemens komparabilitet har på sommaren 2010 varit på en omfattande remissrond.

10 Riksdagens ställningstagande i riksdagens skrivelse RS 30/2009 rd, ReUB 5/2009 rd. - B 15/2009 rd samt riksdagens ställningstagande i riksdagens skrivelse RS /2009 rd, ReUB /2009 (betänkande om statens bokslutsberättelse för år 2008).

och finansiering. Koncernbalansen kan i fortsättningen ha betydelse också för priset på lånefinansiering.

Med statsrådets nuvarande struktur och i Finlands politiskt-administrativa system kan statsrådets kansli och finansministeriet vara de centrala aktörer som bereder och utövar koncernstyrningen.

Resultatstyrningen är med stöd av lagstiftningen om statsbudgeten ett av de viktigaste styrningssystemen i statsförvaltningen. Statens revisionsverks revisioner och OECD:s landsrapport om den offentliga förvaltningen i Finland ger vid handen att resultatstyrningen i stor utsträckning fungerar ineffektivt trots dess täckningsgrad. Resultatstyrningsdokumenten görs upp täckande, men resultatstyrningen har inte knutits till en konkretisering av statsrådets gemensamma strategi. Brister i mätandet och utvärderingen begränsar behandlingen av viktiga frågor i resultatstyrningen. Resultatstyrningen har hittills i stor utsträckning knutits till en styrning av sektorförvaltningen uppifrån neråt. Enligt statens revisionsverks observationer är det centrala problemet, att ministerierna inte uppställer tillräckligt med genuina målsättningar för effektiviteten (lönsamheten och produktiviteten). Effektiviteten leds således inte. Resultatstyrningen har inte heller lyfts fram tillräckligt som ett verktyg för verkställande av produktivetsprogrammet<sup>13</sup>. För resultatstyrningen måste således sökas ett nytt innehåll och en ny position i statens koncernstyrning och verkställandet av den gemensamma strategin.

Den nya offentliga informationsledningen, som innebär att systematiskt leda informationsprocesser och dataarkiv samt att utnyttja

ICT för att förbättra resultatet är en viktig del av den i utveckling stadda koncernstyrningen. Den strategiska offentliga informationsledningen och det operativa förverkligandet av åtgärder enligt den såsom gemensamma funktioner för staten och den offentliga förvaltningen måste alltfört stärkas. I utvecklandet är det viktigt att finna den rätta kombinationen av den enhetlighet som informationsprocessernas och informationssystemens kompatibilitet förutsätter och det centraliserade uppställande av strategiska ramar som standardiseringen kräver, och å andra sidan den användarorienterade förnyelse av verksamhetsmodellerna som möjliggörs av ICT.

I informationsledningen accentueras förutom enskilda lösningar också ledningen av den helhet informationssystemen utgör och av förnyelsen av verksamhetsprocesserna. Detta förutsätter ett helt nytt slags kunskaper på systemnivå i ledningen. Brister i dessa kunskaper både hos de sakkunniga och den allmänna ledningen kan bli en omständighet som begränsar verkställandet av informations- och nätsamhällspolitik.

Kompatibiliteten och öppna gränssytor och standarder är också en viktig faktor som upprätthåller konkurrenskraften. Vid statens revisionsverk har gjorts observationer av resultatrika och kostnadsförmånliga projekt som har verkställts av små och medelstora företag på ICT-branschen. Affärsverksamhet med programvara och ICT-lösningar är en nationalekonomiskt viktig näringsgren i Finland. De offentliga IT-anskaffningarna i förening med en effektivt fungerande konkurrens kan också för sin del skapa tillväxtförutsättningar för en ny och innovativ finländsk affärsverksamhet.

<sup>11</sup> Detta har också konstaterats i riksdagens revisionsutskotts betänkande ReUB 5/2010 – K11/2010 rd, s. 9.

<sup>12</sup> Av finansministeriet 4.11.2009 tillsatt arbetsgrupp, hare nr FiM136:00/2009. Från Statens revisionsverk deltar överdirektör Marjatta Kimmonen i koncernbalansgruppens arbete.

<sup>13</sup> Se en utvärdering av detta i huvudkapitel 4 i denna berättelse.

## 1.5 Kvalitet i lagstiftningen med principerna om bättre reglering och med koncernstyrning

En god lagstiftning är nationens moraliska samt rättsstatens och demokratins ryggrad. En god lagstiftning är också ett stöd för internationell konkurrenskraft och välbefinnande. Lagstiftningen är ett av samhällets och samhällspolitikkens viktigaste styrningsverktyg. Lagstiftningen och propositionerna angående den hör därför till riksdagens och statsrådets viktigaste alster. För beredningen av den borde även i praktiken ges en också på tjänstemannanivå och i ledningen erkänd prioriteringsställning.

Lagstiftningens kvalitet och funktionsduglighet i synnerhet från ekonomisk synpunkt är ett av temaområdena i den externa revision som görs av statens revisionsverk. Sakkunniga från revisionsverket deltar också i utvecklandet av en bättre reglering bl.a. i delegationen för bättre reglering och i olika utvecklingsprojekt samt i ett nätverkssamarbete med universiteten inom ramen för forskning som berör frågan om bättre reglering. Statens revisionsverk har år 2009 i den årliga berättelsen till riksdagen om sin verksamhet sammanfattande rapporterat om hur principerna om bättre reglering förverkligats i lagstiftningen om välfärdstjänster<sup>14</sup>. De i berättelsen framförda observationerna och principerna är alltså mer än aktuella när man bereder sig för strukturella reformer som skall förbättra den offentliga ekonomins hållbarhet och den offentliga serviceproduktionens produktivitet. Den lagstiftning som gäller den offentliga serviceverksamheten och tjänsterna är av stor betydelse

för medborgarnas förtroende för det offentliga. Öppenhet och ärlighet beträffande de behövliga resurserna och de i lagstiftningen direkt och indirekt givna löften om service är ytterst viktigt med tanke på förtroendet. Principen "vad som bestäms, det finansieras", är en viktig princip i lagstiftningen.

Kommuninvånarnas självbestämmanderätt kan medföra att servicenivån inte är enhetlig i hela landet. Man måste därför nog så exakt kunna definiera balansen i fråga om när en på riksplånet enhetlig och jämlik servicenivå förutsätts för att de i grundlagen föreskrivna grundläggande rättigheterna skall tillgodoses, och när åter rum för överväganden om servicenivån medvetet lämnas åt det kommunala beslutsfattandet.

På basis av statens revisionsverks revisioner och OECD:s granskning av en bättre reglering behövs i författningsberedningen och ledningen av den mera äkta prioriteringar samt att tillräckligt med tid, kunskaper och andra beredningsresurser reserveras för viktiga projekt.

Ett problem i författningsberedningen och lagstiftningen är regleringsspiralen. Den årliga alstringen av författningar är redan ca 10 000 paragrafer och de till riksdagen givna regeringspropositionerna uppgår årligen till tusentals sidor. Den ökande regleringen åstadkommer förutom för förvaltningen en informationsbörda och andra administrativa bördor för enskilda människor, företag och sammanslutningar. Den ökande regleringen är å andra sidan också ett svar på efterfrågan

<sup>14</sup> Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om sin verksamhet, B 15/2009 rd, kapitel 4, s. 25.

på en ökande reglering. Som svar på samhällseliga eller förvaltningsmässiga missförhållanden önskas ofta en ny lag eller att den gällande lagen ändras. Internationaliseringen innebär bl.a. att inofficiella sociala normer inte längre förmår tillräckligt transparent och effektivt sköta den behövliga koordineringen av det ekonomiska och mänskliga umgänget.

Det kan också vara så, att man numera alltför lätt tyr sig till ny lagstiftning. Det är synnerligen viktigt att noggrannare än för närvarande överväga, när det verkligen behövs ny eller ökad reglering. Vid statsrådet borde man också utveckla metoder och verksamhetssätt med vilka man kan svara på problem som lyfts fram i offentligheten också med andra medel än med hjälp av lagstiftning.

Koncernstyrningen kunde erbjuda många ännu outnyttjade möjligheter till att förbättra lagstiftningens och författningsberedningens kvalitet. Det är därför motiverat att ta författningsberedningen och dess personal- och kompetensresurser, processer och informationssystem till ett av de första föremålen för statsrådets gemensamma koncernstyrning och koncernledning. Det vore bra att i likhet med vårt grannland Sverige se författningsberedningen som en gemensam uppgift för statsrådet och inte enbart som en enskild uppgift för respektive ministerium.

I författningsberedningen kan man på ett praktiskt sätt övergå till koncernstyrning successivt. I det första skedet kan man i stadiet förenhetliga författningsberedningsprocessen. En viktig detalj vore att av alla författningsberedningsprojekt förutsätta ett skriftligt uppdrag av ifrågavarande ministerium. I uppdragen kunde redan ges riktlinjer också för ett ökat samarbete och växelverkan med andra ministerier och det omgivande samhället. Det vore motiverat att vid statsrådet som en del av den strategiska planeringen på basis av regeringsprogrammet

och den internationella agendan göra upp en strategisk lagstiftningsplan/ett program för strategiska författningsteman, som är vidlyftigare och blickar längre in i framtiden än för närvarande, och där man prioriterar och tilldelar resurser åt omfattande projekt som är viktigast ur regeringens synvinkel eller bör genomföras på grund av den internationella utvecklingen. Det är också skäl att bereda sig på att snabbt uppdatera programmet när i den internationella omgivningen inträffar stora och snabba förändringar av typ finanskrisen.

En god författningsberedning kräver också sin tid. En lag är avsedd att vara en kraft som skapar stabilitet och trygghet i samhället och vara ett mycket värdefullt styrningsmedel. Att snabbt ändra lagen är inte alltid det bästa sättet att reagera på uppkomna problempunkter. I dagens snabbt pulserande uppmärksamhets- och informationsamhälle kan det vara en otacksam uppgift för såväl riksdag, regering som tjänstemannaledning att peka på denna omständighet.

I det andra skedet av koncernstyrningen av författningsberedningen är det ändamålsenligt att skapa den juridiska grundvalen och de praktiska förfarandena för att den behövliga kompetensen skall användas gemensamt inom hela statsrådets krets och överskridande gränserna mellan ministerierna. Den idealiska situationen vore en för statsrådet gemensam tjänstemannakår för författningsberedning och bedömning av verkningarna, som smidigt kan agera i de olika ministeriernas projekt. På så sätt uppnås synergi-, volym- och specialiseringsfördelar i utnyttjandet av personalen och kompetensen.

OECD har i sin landsrapport om bättre reglering i Finland föreslagit ett förfarande, där iakttagandet av principerna om bättre reglering och särskilt kvaliteten för bedömningen av verkningar skulle övervakas. I över-

vakningsmekanismen kunde en oavhängig instans rapportera om brister eller utvecklings- och kompletteringsbehov till regeringens sammanträde eller till det för uppgiften anvisade ministerutskottet och sålunda legitimt underställa saken politisk diskussion och beslut. Den nuvarande av justitieministeriet utförda laggranskningen och den av

justitiekanslern vid statsrådet utövade tillsynen över statsrådets verksamhet är inte tillräckliga i detta avseende och inte nödvändigtvis ens ändamålsenliga metoder i detta syfte. Enligt statens revisionsverkets sakkunniguppfattning vore ett sådant förfarande nyttigt också i Finland, och det vore skäl att allvarligt överväga att utveckla ett sådant.



## 1.6 De faktiska garantierna för en god förvaltning och den interna kontrollen behöver stärkas

En av Finlands starka sidor är en god förvaltning och en vidsträckt öppenhet. Grunderna för en god förvaltning består av hårda, juridiska principer och av mjukare principer och skyddsmedel. Till de mjuka skyddsmedlen hör myndigheternas förvaltningskultur, administrativa förfaranden och tjänstemannatiken. Deras kvalitet och innehåll definierar den goda förvaltningens innehåll och hur den förverkligas.

En god förvaltning tryggas också av förfarandena i förvaltningens interna kontroll. Den interna kontrollen är en väsentlig del av styrnings- och ledningssystemet. I de högsta laglighetsövervakarnas avgöranden och i observationerna vid statens revisionsverks revisioner har fortgående understrukits, att endast en verksamhet som är föremål för en adekvat kontroll kan åtnjuta motiverat förtroende från medborgarnas sida och vara acceptabel på lång sikt.

Resultatstyrningen av statsförvaltningen, och inom ramen för den styrningen av den funktionella effektiviteten samt i fråga om denna serviceförmågan och kvaliteten, är också för staten gemensamma förfaranden som tryggar en god förvaltning och en adekvat servicenivå. Att kombinera produktivitet och effektivitet med en god förvaltning är i färd att bli en allt mer brännande etisk fråga. Som ett exempel på en konkret situation kan nämnas situationen vid besvärsnämnden för social trygghet, som också borde tas till kraftfullare skärskådande i samband med resultatstyrningen. Biträdande justitiekanslern vid statsrådet har tagit befattning med

anhopningen av ärenden hos nämnden och vid dess arbetssituation sett ur perspektivet för förverkligande av de grundläggande rättigheterna. Vid den av statens revisionsverk gjorda revisionen har hos nämnden framkommit en grundlagsstridig anslagsöverskridning, vilket ofta är en signal om också mer omfattande administrativa problem.

Den interna kontrollen samt i vidare bemärkelse en god förvaltning kräver också tydliga ansvarsförhållanden samt öppna och begripliga strukturer. På grund av de många förändringarna i förvaltningen borde de finländska strukturella garantierna för den interna kontrollen och i vidare bemärkelse en god förvaltning stärkas. I statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statens bokslutsberättelse och bokslut för år 2009 ingår i revisionsberättelsen om statsbokslutet ett negativt ställningstagande till lagenligheten angående det, att ordnandet av den interna kontrollen vid servicecentren och de ämbetsverk och inrättningar som är kunder hos dem inte som helhet uppfyller de krav som ställs av 24 b § i lagen om statsbudgeten och av god förvaltningssed. Särskild uppmärksamhet borde ägnas åt effektiva metoder för intern kontroll och åt att den interna kontrollen är väntentät<sup>15</sup>. Enligt revisionsverkets bedömning kräver ett tillrättaläggande av situationen åtminstone att bestämmelserna i författningen om statsbudgeten justeras. I denna berättelse ingår en på revision baserad översikt av tillståndet för den interna kontrollen. Utvecklingen synes vara tudelad. Den interna kon-

<sup>15</sup> Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen B 13/2010 rd.

trollen måste utvecklas för att täcka nya former av koncernverksamhet och deras risker. Hos största delen av statens verksamheter är situationen god eller synnerligen god. Vid sidan av dessa verksamheter som förverkligar en god förvaltning finns emellertid en liten men växande grupp av verksamhetsenheter som har svårigheter med den interna kontrollen och i vidare bemärkelse med fundamentala element i en god förvaltning<sup>16</sup>. Goda förfaranden i den interna kontrollen och allmänt taget skyddsmedel för en god förvaltning åtnjuter för närvarande inte i utvecklandet av förvaltningen en sådan uppskattning som skulle svara mot den långsiktiga betydelse en god förvaltning och reella skyddsmedel och garantier för den har för en resultatrik förvaltning av hög kvalitet.

Internationella bedömningar och en jämförelse med de övriga nordiska länderna och en del andra förvaltnings- och resultatmässigt utvecklade medlemsländer i OECD berättar, att man i Finland inte med undantag för utvecklande av lagstiftningen nödvändigtvis har utvecklat tillräckligt av mjuka skyddsmedel för en god förvaltning och de facto förbundet sig till öppenhet. I OECD:s landsrapport om en bättre förvaltning och i landsrapporten om Finlands offentliga förvaltningssystem framfördes, att medborgarnas delaktighet och öppenheten inte är helt på önskvärd nivå i beredningen vid statsrådet och i utvecklandet av den offentliga servicen. Finländska undersökningar och statens revisionsverks egna observationer stöder denna uppfattning.

I förverkligandet av en god förvaltning är det på basis av internationella och finländska erfarenheter av nöden att understryka balan-

sen mellan hårda juridiska och mjuka moraliska och etiska verksamhetsätt.

OECD har rekommenderat att de värden som kännetecknar den finländska offentliga förvaltningen sammanställs som uttryckliga värdeuttalanden. Det bör också konstateras, att man i Finland mindre än exempelvis i Sverige och Australien har ägnat uppmärksamhet åt ledarskapets etik och åt att utveckla och förnya en god förvaltningsetik och tjänstemannaetik i föränderliga förhållanden. I den svenska förvaltningspolitiken har man oberoende av regeringsbasen sett värden och etiska principer som en viktig faktor som skapar enhetlighet i den offentliga förvaltningen. Värden och etiska principer spelar således en viktig roll för en i utveckling stadd offentlig koncernstyrning. Att definiera den offentliga förvaltningens och serviceproduktionens värden och etiska principer med en brett upplagd diskussion, i vilken också personalen och deras intresseorganisationer deltar tillsammans med andra, kan vara ett sätt att åstadkomma ett individcentrerat ledarskap som tryggar kvaliteten hos en god förvaltning också i situationer av utkontraktering och förändring. Att utveckla förvaltningsetiken och stärka de mjuka garantierna för en god förvaltning skapar således trygghet både för medborgarna och personalen i situationer av förändring. Det är därför att rekommendera att den diskussion och det utvecklingsarbete som berör förvaltningsetiken och den offentliga förvaltningens och serviceproduktionens värden och etiska principer breddas, och att man går in för att fastslå värden och etiska handlingsregler för 2000-talets Finland.

<sup>16</sup> Ks Se en sammanfattning av tillståndet för den interna kontrollen i kapitlen 11.5 och 11.6 i denna berättelse.

## 2 Berättelsens syfte och grundvalen för observationerna

Berättelsen baserar sig på revisionsverkets effektivitetsrevisioner, redovisningsrevisioner samt revisionsverkets sakkunnigverksamhet. Redovisnings- och effektivitetsrevisionsberättelserna samt de viktigaste utlåtandena kan läsas på verkets Internet-sidor (<http://www.vtv.fi>).

En årlig redovisningsrevision gjordes hos 84 räkenskapsverk som gör upp ett i 63 § i förordningen om statsbudgeten avsett bokslut som innehåller bokslutskalkyler, samt hos 32 sådana ämbetsverk och inrättningar, som inte gör upp bokslutskalkyler, men som hade att göra upp en i förordningens 65 § avsedd verksamhetsberättelse.

I berättelsens kapitel 3 följs upp hur de ställningstaganden som har framförts av riksdagen utgående från revisionsutskottets betänkanden har förverkligats, ifall i dem har förutsatts rapportering från regeringen i saken, eller om revisionsverkets revisionsverksamhet har hänfört sig till teman med anknytning till ställningstagandet. Hur ställningstagandena har förverkligats har också behandlats i Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och statens bokslutsberättelse för finansåret 2009.

I berättelsens kapitel 4–12 presenteras disponerat enligt temaområdena i revisionsverkets strategi sådana revisionsobservationer som är av betydelse för statsfinanserna och statens verksamhet. Valet av teman som rapporterats har styrts av de strategiska temaområden som har definierats i verkets strategi samt av verksamhets- och revisionsplaneringen och fokuseringen i den riskanalys

som utgör grundval för planeringen. Definieringen av strategiska temaområden bygger på genom revisionsobservationer och av revisionsverket gjord riskanalys identifierade frågor som är betydelsefulla för en resultatrik och i kvalitativt hänseende god skötsel av statsfinanserna.

I kapitel 4 från temaområde A, Produktivitet och lönsamhet samt effekter och serviceförmåga, behandlas statens produktivitetsprogram och resultatstyrning på basis av redovisningsrevisionen och en effektivitetsrevision som behandlade beredningen och ledningen av statens produktivitetsprogram.

I kapitel 5 från temaområde C, En infrastruktur och ett kompetens- och innovationssystem som kännetecknas av effektivitet och konkurrenskraft, behandlas effektiviteten i och verkningarna av utvecklandet av trafikledningsinfrastrukturen och utnyttjandet av lönsamhetskalkyler och effektivitetsbedömningar i beslutsfattandet. Rapporteringen bygger på den år 2009 rapporterade revisionen av underhållet av farlederna och under tidigare år rapporterade revisioner om vägunderhållet och banunderhållet.

I kapitel 6 från temaområde C, En infrastruktur och ett kompetens- och innovationssystem som kännetecknas av effektivitet och konkurrenskraft, behandlas hanteringen av universitetens mänskliga resurser ur konkurrenskraftens och kunskaps- och innovationssystemets synvinkel. Rapporteringen baserar sig på den år 2010 rapporterade effektivitetsrevisionen Behärskandet av universitetens mänskliga resurser.

I kapitel 7 från temaområde D, En lagstiftning av god kvalitet som en del av det statsfinansiella beslutsfattandet, behandlas ur perspektivet för en bättre reglering och utgående från en effektivitetsrevision som gällde statsstödet till och tillsynen över stiftelser, regleringen av beskattningen av allmännyttiga samfund med stöd av lagen om stiftelser (109/1930) och inkomstskattelagen (1535/1992) och samordningen av statsstöden till allmännyttiga samfund med de offentliga stödssystemen.

I kapitel 8 från temaområde F, En god administrering av statens verksamhet och egendom, behandlas på basis av år 2010 rapporterade effektivitetsrevisioner politikprogrammets ändamålsenlighet som styrningsmedel och administreringen av statens fastighetsegendom och utbud på tomter sett ur perspektivet för ett ökat tomtutbud i tillväxtcentra.

I kapitel 9 från temaområde E, Behärskan- de av miljörisker och förändringar i miljön från ekonomisk synpunkt, behandlas administreringen av statens fastighetsegendom och utbud på tomter sett ur perspektivet för de kostnader som är förenade med strävandena att stävja klimatförändringen och en splittrad samhällsstruktur. Rapporteringen baserar sig på den år 2010 rapporterade effektivitetsrevisionen Statens roll i att öka ut-

budet på tomtmark och förenhetliga samhällsstrukturen.

I kapitel 10 från temaområde G, En effektiv och verkningsfull Europeisk union och ett utnyttjande av dess möjligheter på det nationella planet, behandlas verkningarna av Europeiska unionens lantbruksstöd och Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden samt stödförvaltningens effektivitet och verkningar. Rapporteringen baserar sig på den år 2009 rapporterade effektivitetsrevisionen Beräkning av jordbrukets lönsamhet och under tidigare år rapporterade effektivitetsrevisioner.

I kapitel 11 behandlas tillståndet för skötseln av statsfinanserna och förvaltningen på basis av observationerna vid redovisningsrevisionerna och effektivitetsrevisionerna.

I kapitel 12 presenteras enligt förvaltningsområde de viktigaste observationerna och slutledningarna vid de revisioner på vilka sammanfattningen bygger,

I kapitel 13 presenteras uppgifter om hur Statens revisionsverks verksamhet har utvecklats och om dess resultat år 2009. En mera detaljerad beskrivning av revisionsverkets ekonomi och funktionella resultat för finansåret 2009 ingår i revisionsverkets bokslut och verksamhetsberättelse, som finns tillgängliga på Internet ([www.vtv.fi/På\\_svenska/Publikationer](http://www.vtv.fi/På_svenska/Publikationer)).

# 3 Uppföljningen av verkställandet av ställningstaganden framförda av riksdagen

## 3.1 Ställningstaganden av riksdagen vilka följs upp av Statens revisionsverk

Revisionsverket följer på basis av betänkandena från riksdagens revisionsutskott med hur de av riksdagen godkända ställningstagandena har verkställts, ifall i dem har förutsatts att regeringen skall rapportera om saken eller om revisionsverkets revisioner har hänfört sig till frågor som berörs av ställningstagandena. Riksdagens ställningstaganden gäller viktiga angelägenheter, där det ofta går långsamt att genomföra förändringar. Därför följer revisionsverket vid behov med det till ställningstagandet anknutna ärendet också under en längre period. Uppföljningen upphör när i saken har vidtagits tillräckliga åtgärder. Revisionsverket har också beslutat att upphöra med att särskilt följa upp hur ställningstagandena har verkställts i fråga om produktivetsprogrammet, emedan med avseende på detta problemet har varit av varaktig natur, och ämnesområdet därför utgör en viktig del av verkets revisionsverksamhet. Av samma anledning upphör den särskilda uppföljningen av flera ställningstaganden till informationsförvaltningen och systemen. Uppföljningen av ställningstagandena till kassahanteringen och skattestöden upphör, emedan i fråga om dem de av riksdagen förutsatta åtgärderna har avancerat till ett stadium, på grundval av vil-

ket sakerna kan antas framskrida i enlighet med vad som har framförts i ställningstagandena. Enligt revisionsverkets åsikt vore det också nyttigt att revisionsutskottet och riksdagen överväger, huruvida det finns skäl att kräva en särskild rapportering om ovan nämnda frågor.

I riksdagens skrivelse 30/2009 rd har riksdagen förutsatt att regeringen i bokslutsberättelsen för år 2009 rapporterar om verkställandet av följande åtgärder:

- 1 Riksdagen förutsätter att regeringen bereder lagstiftning som gör det till en myndighetsuppgift att med stöd av lagstiftningen se till att informationssystemen inom den offentliga sektorn är interoperabla och kompatibla.
- 2 Riksdagen förutsätter att regeringen granskar vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av revisionen av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården.

I riksdagens skrivelse 11/2009 rd har riksdagen förutsatt att regeringen i bokslutsberättelsen för år 2009 rapporterar om verkställandet av följande åtgärder:

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

- 4 Riksdagen förutsätter att regeringen på behörigt sätt beaktar de åtgärder som noteras i betänkandet (ReUB 1/2009 rd) med anledning av budgetuttalandena.
- 5 Riksdagen förutsätter att regeringen från och med bokslutsberättelsen för 2009 ger riksdagen bättre information om statens fondeekonomi.
- 6 Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att det nationella informationssystemet inom social- och hälsovården tas i bruk vid lagstadgad tidpunkt, senast den 1.4.2011.
- 7 Riksdagen förutsätter att regeringen lämnar bättre rapport om den totala nyttan av produktivetsprogrammet och redder ut vilka konsekvenser programmet haft för de statsanställdas arbetsmiljö och arbetshälsa.

I riksdagens skrivelse 11/2008 rd har riksdagen förutsatt att regeringen i bokslutsberättelsen för år 2008 rapporterar om verkställandet av följande åtgärder:

- 8 Riksdagen förutsätter att regeringen för att öka effektiviteten i statens informationsförvaltning bereder behövlig lagstiftning om finansministeriets behörighet när det gäller styrningen och andra behövliga frågor.
- 9 Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att rätta till bristerna i och problemen med den elektroniska identifieringen och myndigheternas certifikattjänster och att regeringen lägger fram förslag till lagstiftningslösningar och andra behövliga åtgärder.
- 10 Riksdagen förutsätter att produktivets-

programmet genomförs enligt god förvaltningssed och med öppenhet. I sina ramkalkyler bör regeringen uppge den faktiska produktivetsnyttan med åtgärderna och inte bara personalnedskärningar.

I riksdagens skrivelse 21/2008 rd har riksdagen förutsatt att regeringen i bokslutsberättelsen för år 2008 rapporterar om verkställandet av följande åtgärder:

- 11 Riksdagen förutsätter att regeringen rapporterar till riksdagen om strategierna för hur hanteringen av statens kassamedel ska utvecklas och vilka behov det finns att ändra lagstiftningen i fråga om statsbudgeten och budgetprinciperna.
- 12 Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder som borgar för kompatibla datasystem, gemensamma tillämpningar och öppna kontaktytor för ett friktionsfritt informationsutbyte mellan datasystemen inom den offentliga sektorn, med början från hälso- och sjukvården.

I riksdagens skrivelse 25/2007 rd har riksdagen förutsatt att regeringen i bokslutsberättelsen rapporterar om verkställandet av följande åtgärder:

- 13 Riksdagen förutsätter att regeringen kommer med en utredning om skattestöd och i den redovisar grunderna för regeringens skattepolitik, särskilt neutralitetsprincipen i beskattningen och behandlingen av skattestöden i ram- och budgetproceduren samt att regeringen rapporterar sina åtgärder till riksdagen i statens bokslutsberättelse.

## 3.2 Verkställandet av uppföljda ställningstaganden

Riksdagen har förutsatt åtgärder och rapportering om ett flertal ärenden som gäller informationssystemen och utnyttjandet av dem. Angående dem kan sammantaget konstateras, att ärendena har framskridit synnerligen långsamt, Beskrivande är, att riksdagen har förutsatt åtgärder och rapportering flera gånger om samma sak. Vid revisionsverket pågår också som bäst en revision som gäller ICT-projekten på social- och hälsovårdsbranschen. Dessutom har med anknytning till tidigare revisionen slutförts en uppföljningsrapport, i vilken behandlas hur informationssamhällsprojekten har verkställts och koordinerats och den offentliga IT-verksamheten utvecklats. På grund av sakens betydelse är det klart, att revisionsverket också framdeles kommer att inrikta sin revisionsverksamhet på detta tema. Också produktivetsprogrammet har riksdagen upprepade gånger tagit befattning med i sina betänkanden.

Angående punkt 2 har regeringen i sin bokslutsberättelse behandlat hur saken har framskridit. Vid Statens revisionsverks revision framkom allvarliga brister i hur upphandlingen hade gjorts vid Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira). Social- och hälsovårdsministeriet har vidtagit behövliga åtgärder för att lägga saken till rätta. Revisionsverket följer i fortsättningen inte särskilt upp hur ställningstagandet verkställs utan gör det som en del av den övriga revisionsverksamheten.

Verkställandet av punkt 3 har utvärderats i revisionsverkets särskilda berättelse (B 13/2010 rd). Beredningen av bokslutsberättelsen skedde år 2010 inte inom den tidsbell som har förutsatts av riksdagen.

I fråga om punkt 5 har regeringens rapportering om fonderna utanför statsbudgeten förbättrats i bokslutsberättelsen för år 2009. I synnerhet rapporteringen på koncernnivå ger en bättre bild av fondernas verksamhet. Revisionsverket följer i fortsättningen inte särskilt upp hur ställningstagandet verkställs utan gör det som en del av den övriga revisionsverksamheten.

Verkställandet av punkt 6 har utvärderats i revisionsverkets särskilda berättelse (B 13/2010 rd). Enligt revisionsverkets bedömning framskrider ibrukttagandet av hälsovårdens nationella informationssystemtjänster inte i enlighet med de tidtabeller som har uppställts i lagstiftningen.

Det till punkterna 7 och 10 anknutna produktivetsprogrammet och dess verkställande har behandlats i denna berättelses kapitel 4 Produktivitet och lönsamhet samt effekter och serviceförmåga. Verkställandet av produktivetsprogrammet har enligt revisionsverkets uppfattning inte egentligen gått ut på att stärka produktiviteten. I verkställandet har närmast betonats trycket på att minska på personalen, och samtidigt har man prutvat på exempelvis målsättningen en god förvaltning.

### Informationssamhällsprojekten och utvecklandet av den offentliga förvaltningens IT-verksamhet

Revisionsverket har under åren 2009–2010 följt med ministeriernas åtgärder i syfte att främja och koordinera informationssamhällsutvecklingen. Dessutom har man följt med finansministeriets åtgärder för att ut-

veckla IT-verksamheten i den offentliga förvaltningen. Om uppföljningen gavs en rapport i början av juni 2010. Enligt uppföljningsrapporten har den på kommunikationsministeriets ansvar påförda koordineringen av informationssamhällsutvecklingen vid verkställandet av det av Vanhanens II regering godkända handlingsprogrammet "Vardagens informationssamhälle" haft ringa verkningar, och den för koordineringen av handlingsprogrammet inrättade delegationen har blivit ett discussionsforum, som inte har haft väsentlig inverkan på verkställandet av utvecklingsåtgärder. Största delen av åtgärderna hade påbörjats utan handlingsprogrammet eller åtgärderna är ett arv redan från tidigare regeringars program. Kommunikationsministeriet har inte heller ägnat uppmärksamhet åt koordineringen av de regionala samhällsinformationssamhällsprojektens finansiering, trots att åren 2007–2009 minst 50 miljoner euro av offentliga medel har använts för regionala informationssamhällsprojekt vid projekt som har delfinansierats från Europeiska Unionens strukturfonder. Kommunikationsministeriet har inte heller följt upp hur de statliga budgetmedlen för informationssamhällsprojekten har använts. Ministeriet har motiverat sin inaktivitet med att koordineringen av informationssamhällspolitikerna inte under Vanhanens II regerings tid har organiserats som ett politikprogram.

Det utvecklande av bredbandsinfrastrukturen som hör till Vanhanens II regerings informationssamhällsåtgärder har organiserats bättre än den under Vanhanens I regerings tid verkställda bredbandsstrategin. Kommunikationsverkets roll som central aktör dvs. operativ myndighet i utvecklingsarbetet och beviljare av anslag för bredband svarar mot revisionsverkets syn på utvecklingsarbetets inriktning. Kommunikationsverkets stärkta

roll har varit en del av de korrigerande åtgärderna för att eliminera de missförhållanden som yppade sig i kommunikationsministeriets verksamhet vid den år 2008 slutförda revisionen (158/2008) av de regionala informationssamhällsprojekten. Emellertid har ministeriets målsättningar vad gäller utnyttjandet av @450-bredbandsnätet legat efter målsättningarna och framtiden för användningen av nätet har på våren 2010 varit oklar.

Utvecklandet på ministerienivå av IT-verksamheten i den offentliga förvaltningen har sammanförts hos finansministeriet med det år 2009 startade programmet för att påskynda elektronisk kommunikation och demokrati (SADe-programmet). Programmet har ca 35 olika arbets-, utrednings- eller styrningsgrupper. Till de olika grupperna har knutits över 100 personer. På basis av den uppfattning som bildats vid uppföljningen kan konstateras, att SADe-programmet har organiserats ineffektivt, emedan till programmets grupper har utsetts representanter för olika intressegrupper utan någon klar roll, och programmets verkställande binder ledningsenheten för statens IT-verksamhet och Kommun IT-enhetens resurser till projektverksamheten. I och med SADe-programmet är ledningsenheten för statens IT-verksamhet och Kommun IT-enheten operativa aktörer som projektbyråer. Sådan verksamhet har av hävd inte förlagts till ministerierna, till de myndigheter som ansvarar för den operativa verksamheten. Vid uppföljningen uppmärksammades också de brister som är förknippade med programmets beslutsfattande. Exempelvis har statens IT-strategi inte uppdaterats efter juni 2006, fastän riksdagen och regeringen med sina ställningstaganden har gjort nya linjedragningar som gäller statsförvaltningen.

Revisionsverket anser det därför vara viktigt, att finansministeriet inriktar sina knap-



pa resurser på den strategiska ledningen av IT-verksamheten och på utvecklande av lagstiftningen. Projektledning och andra operativa funktioner borde organiseras i den under ministeriet lydande förvaltningen på centrala ämbetsverks nivå. Det mera omfattande strategiska utvecklande av informationssamhället borde koncentreras till ett ministerium, så att verksamheten mellan flera ministerier fås att svara mot målsättningarna i statens produktivhetsprogram.

Vid uppföljningen klarlades också hur statens IT-upphandling hade verkställts. Hansel Ab:s ramarrangemang i fråga om IT-konsultering och ledningens konsultering har lett till att marknaderna för den statliga IT-konsulteringen har stängts och företagen har bildat cluster med sina konkurrenter. Den uppkomna situationen står i konflikt med de bl.a. i slutrapporten (6/2009) för finansministeriets SADE-projekt framförda strävandena att allt mer öppna den offentliga förvaltningens IT-marknad för konkurrens. Hansel Ab har emellertid genomfört sina ramarrangemang styrt av finansministeriet.

## Statens kassaförvaltning (punkt 11)

Den arbetsgrupp som har dryftat en justering av grundlagens bestämmelser om balansering av budgeten har ställt ett förslag om saken. Med förslaget ändras tolkningen av principen om budgetens täckning. Redan tidigare har tolkningen av principer om täckning ändrats åren 2009 och 2010 så, att ett i budgeten beslutat lån inte har tagits till den del de realiserade intäkterna har överstigit de på intäktsbudgetkontot budgeterade intäkterna. Lån har emellertid tagits, även om likviditeten inte skulle kräva det, emedan det inte har varit möjligt att beakta reservationsanslagens överförda post och

det i budgeten beslutade lånet har måst tagas före utgången av ifrågavarande år.

Enligt arbetsgruppens förslag skall 84 § 2 momentet i grundlagen ändras så, att i det införs en bestämmelse, enligt vilken ur budgeten kan utelämnas uppskattningen av tagande av statsskuld och anslaget för avkortning av statsskulden. Bestämmelsen skulle möjliggöra en flexiblare och lönsammare hantering av statsskulden än för närvarande. Enligt Statskontorets bedömning vore inbesparingen i kostnaderna för skötseln av lånen jämfört med de nuvarande eventuellt ca 20 miljoner euro.

I utvecklandet av statens kassaförvaltning har man framskridit i rätt riktning med tanke på skötseln av statsfinanserna. Ifall arbetsgruppens förslag realiserar, kommer revisionsverket i fortsättningen inte särskilt att följa upp hur ställningstagandet verkställs. Framdeles följer revisionsverket med statens kassaförvaltning som en del av den finanspolitiska revisionen.

## Skattestöd (punkt 13)

Den av riksdagen förutsatta nya utredningen av skattestöd har slutförts på sommaren 2010. Statens ekonomiska forskningscentral publicerar projektets slutrapport i sin egen publikationsserie.

I utredningen av skattestöd kartlades på nytt hela skattesystemet, så att en så stor del som möjligt av skattstöden skulle identifieras. Som arbete i arbetsgrupp gick man igenom dem enligt skatteslag, och man definierade ett s.k. normskattesystem, med vilket man paragraf efter paragraf jämförde den faktiska beskattningen.

Vid den föregående utredningen år 1988 noterades i lagstiftningen 249 skattestöd, av vilka värdet på 100 rapporterades i ut-

redningen av skattestöd. År 2007 rapporterade man inte mera än värdet på 60 skattestöd. Nu, vid den nya utredningen, noterades 208 olika skattestöd. Trots att antalet skattestöd hade minskat från 1980-talet, fann man rikligt med nya skattestöd jämfört med den föregående årskalkylen från år 2007. Antalet hade särskilt ökat i näringsbeskattningen samt i lantbruks- och skogsbeskattningen. Också i inkomstbeskattningen av personer och mervärdesbeskattningen var ökning av styckeantalet skattestöd betydande. I framtiden har man emellertid på basis av utredningen klart bättre förutsättningar att beräkna eller uppskatta värdet av skattestöden. Utredningens resultat ger också en bättre beredskap att bedöma skattestödets effekter.

Redan tidigare föreföll det som att nedgången i skattestödets värde hade vänts i en

liten uppgång. På basis av utredningen verkar det uppenbart, att antalet skattestöd och skattestödets värde är högre än de tidigare uppskattningarna. Utvecklingen har inte följt den skattepolitiska linje som rådde på 1990-talet. Strävan har varit att bredda skattebasen, och därigenom lägre skattegrader och ett enklare system.

Den av riksdagen förutsatta nya utredningen av skattestöd har slutförts, och de kalkyler som på grundval av den i framtiden görs av skattestödets värde ger ett avsevärt bättre faktaunderlag än för närvarande för beredning av skatte- och stödpolitiken. Revisionsverket upphör med att följa upp ställningstagandet om skattestöden. Framdeles följer revisionsverket med skattestöden som en del av den finanspolitiska revisionen.

## 4 Produktivitet och lönsamhet samt effekter och serviceförmåga

### Slutledningar och ställningstaganden

Statens produktivetsprogram svarar på behovet att minska på personalen i statsförvaltningen för att lindra den arbetskraftsbrist som hotar i framtiden. Bakgrunden till nedskärningen av antal årsverken är emellertid inte till alla delar åtgärder som höjer produktiviteten. Om prestationsvolymen minskar när personalen minskar, föreligger risken att kvaliteten för och tillgången på tjänster inte kan tryggas i enlighet med den av regeringen uppställda målsättningen. Väsentligt att notera är också, att det kan vara oändamålsenligt att eftersträva ett bättre förhållande mellan insats och prestation, om prestationen inte åstadkommer de önskade effekterna. Därför borde mera uppmärksamhet än för närvarande ägnas åt kostnadseffektivitetens aspekt, dvs. att det önskade verkningarna kan åstadkommas till så låga kostnader som möjligt.

Resultatstyrningen kan utgöra ett fungerande ramverk för en samtidig granskning av det funktionella resultatet och de samhälleliga verkningarna. På basis av de revisioner som har gjorts av revisionsverket kan sägas, att ämbetsverkens och inrättningarnas beredskap att presentera uppgifter om lönsamheten och produktiviteten är klart bättre än ministeriets beredskap att styra den underställda förvaltningen med målsättningar som gäller dem. I praktiken rapporterar ämbetsverken och inrättningarna således oftast om den realiserade lönsamhets- och produktivitetens utvecklingen, även om ministeriet inte hade uppställt med lönsamheten och produktiviteten förknippade målsättningar. Mi-

nisterierna måste förbättra ledningen av produktiviteten och lönsamheten samt styrningen och ledningen av verkningarna och därmed kostnadseffektiviteten.

Oberoende av styrningssystemet är det i den statliga budgetekonomin nödvändigt att samordna de tillgängliga resurserna och målsättningarna angående verksamheten. I resultatstyrningen sker detta genom att de målsättningar som uppställs för verksamhetens effekter och serviceförmåga anpassas till de krav som ställs på utvecklande av lönsamhet och produktivitet. Målsättningarna för lönsamheten och uppgifterna om den ger för sin del grunden också för planering och bedömning av verksamhetens innehåll och de resurser denna kräver, dvs. verksamhetens verkningar, serviceförmåga, produktivitet och lönsamhet. När statsekonomin stramas åt ökar betydelsen av detta. Resultatstyrningen kunde vara ett fungerande system, där regeringens strategiska och samhällspolitiska målsättningar omvandlas till en verksamhet i praktiken under medvetenhet om kostnaderna.

På basis av de revisioner som gällt finansåret 2009 måste konstateras, att de av ministerierna uppställda målsättningarna för det funktionella resultatet alltjämt var bristfälliga. Endast för vart tredje ämbetsverk och inrättning hade ministeriet uppställt till väsentliga delar täckande lönsamhetsmålsättningar, och även produktivetsmålsättningar hade uppställts för endast ca 40 procent av ämbetsverken och inrättningarna. Målsättningar som gällde serviceförmågan samt prestationer och offentliga nyttigheter uppställdes för ca vartannat ämbetsverk och inrättning, och i deras

täckningsgrad har inte skett väsentliga förändringar under de senaste åren.

I fråga om de uppgifter som presenteras om den funktionella effektiviteten har situationen i och med resultatstyrningen gått i klart bättre riktning. Vid revisionerna har inte klargjorts i vilken mån dessa uppgifter används som stöd för beredningen i styrningen och annat beslutsfattande. Ministerierna borde emellertid utnyttja uppgifterna om lönsamhet och produktivitet i sitt beslutsfattande. Användbarheten skulle främjas av att de uppgifter som presenteras om lönsamhet och produktiviteten och sätten för presenteringen av dem skulle förenhetligas på förvaltningsområdena och även i hela budgetekonomin. Centrala och tydliga nyckeltal och ett enhetligt presentationssätt skulle också förenkla förfarandena i redovisningsväsendet och effektivisera beredningen av verksamhetsberättelserna.

Produktivitetsåtgärderna i statens egen verksamhet räcker emellertid inte till för behovet att effektivisera hela den offentliga ekonomin och serviceproduktionen. Av denna anledning bör produktivetsarbetet utsträckas också till kommunernas verksamhet och ekonomi.

## Uppställandet av målsättningar

Enligt förordningen om statsbudgeten skall i budgetförslagets motiveringar presenteras resultatmål för de samhälleliga verkningarna och resultatet av verksamheten. Resultatmålen är av betydelse för regeringen som en

av utgångspunkterna för styrningen och för riksdagen när den beslutar om beviljade anslag och utvärderar huruvida de uppställda målsättningarna har uppnåtts.

Förordningen om statsbudgeten föreskriver att sedan riksdagen har godkänt statsbudgeten skall ministeriet utan dröjsmål fastställa den detaljerade indelningen av budgeten och de viktigaste målen för utvecklingen av de samhälleliga verkningarna. Lagen om statsbudgeten för sin del förutsätter, att om ämbetsverkens och inrättningarnas funktionella resultat rapporteras riktiga och tillräckliga uppgifter i boksluten och verksamhetsberättelserna.

De mål som gäller resultatet av verksamheten indelas enligt lagen och förordningen om statsbudgeten i mål för den funktionella effektiviteten samt produktion och kvalitetsledning, i samband med vilket granskas också serviceförmågan.

I samband med revisionerna har revisionsverket utvärderat täckningsgraden för de av ministerierna fastställda funktionella resultatmålen. Härvid har man fokuserat särskilt på målsättningar som gäller den funktionella effektiviteten. Samtidigt har också utvärderats täckningsgraden för de målsättningar som gäller prestationer och offentliga nyttigheter samt serviceförmågan. Uppställandet av målsättningar för den avgiftsbelagda verksamheten och presentationen av dem behandlas i kapitel 4.3.

Sammanfattande uppgifter för tre år om uppställandet av centrala målsättningar för det funktionella resultatet har presenterats i tabell 1.

TABELL 1: UPPSTÄLLANDE AV MÅLSÄTTNINGAR ÅREN 2007-2009, PROCENT AV ÄMBETSVERKEN OCH INRÄTTNINGARNA

År	Lönsamhet	Produktivitet	Serviceförmåga	Prestationer och offentliga nyttigheter
2007	30 %	23 %	53 %	58 %
2008	32 %	40 %	56 %	59 %
2009	34 %	42 %	53 %	61 %

På basis av de revisioner som gällt finansåret 2009 kan konstateras, att de med resultatstyrningen väsentligt förenade av ministerierna godkända resultatmålen alltfjämt är bristfälliga vad gäller målsättningar för lönsamheten och produktiviteten. Endast för 34 procent av ämbetsverken och inrättningarna hade godkänts till väsentliga delar täckande lönsamhetsmål. Produktivitetsmål hade ministerierna i resultatavtalen uppställt för 42 procent av ämbetsverken och inrättningarna.

När täckningsgraden för målsättningar som gäller lönsamheten och produktiviteten granskas på basis av sedvanliga omkostnader, täckte de ovan nämnda lönsamhetsmålen 33 procent och produktivitetsmålen 61 % av statens egen verksamhet (33 % och 53 % år 2008). Målsättningar som gäller serviceförmågan hade enligt revisionerna uppställts för 53 procent och målsättningar som gäller prestationer och offentliga nyttigheter för 61 % (56 % och 59 % år 2008) av ämbetsverken och inrättningarna.

I uppställandet av målsättningar för det funktionella resultatet har som helhet inte inträffat väsentliga förändringar under treårsperioden. Trots att målsättningar som gäller lönsamheten och produktiviteten kunde uppställas för alla ämbetsverk och inrättningar, täcker de klart under hälften av ämbetsverken och inrättningarna. Täckningsgraden för de målsättningar som gäller serviceförmågan och offentliga nyttigheter är bättre än de förstnämnda.

## Uppgifter om den funktionella effektiviteten i boksluten

Om ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut föreskrivs i lagen om statsbudgeten och den tillhörande förordningen. Räkenskapsverken och de ämbetsverk och inrättningar, för vilka ministeriet har uppställt resultatmål, skulle ännu år 2009 i verksamhetsberättelsen ge riktiga och tillräckliga uppgifter om verksamhetens resultat.

Enligt förordningen om statsbudgeten skall verksamhetsberättelsen 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. Härvid har på basis av revisionen granskats huruvida om lönsamhet, produktivitet, den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet och om den samfinansierade verksamheten har getts riktiga och tillräckliga uppgifter.

Tabell 2 innehåller fördelningen av lämnade uppgifter om lönsamheten under tre års tid.

Uppgifterna om lönsamheten eller de kostnadsuppgifter som ersätter dem konstaterades vara riktiga och tillräckliga hos 93 ämbetsverk och inrättningar, vilket är 80 procent av de ämbetsverk och inrättningar om vilka gavs en revisionsberättelse för år 2009 (83 ämbetsverk och inrättningar dvs. 70 % år 2008, 75 ämbetsverk och inrättningar dvs. 64 % år 2007). Kravet på riktiga och tillräck-

**TABELL 2: UPPGIFTER OM LÖNSAMHETEN I BOKSLUTEN, PROCENT AV ÄMBETSVERKEN OCH INRÄTTNINGARNA**

År	Riktiga uppgifter	Tillräckliga uppgifter	Riktiga och tillräckliga uppgifter
2007	69 %	78 %	64 %
2008	73 %	81 %	70 %
2009	82 %	90 %	80 %

liga uppgifter innebär att de uppgifter som har lämnats om resultatet samtidigt är både riktiga och tillräckliga.

Uppgifterna om produktiviteten konstaterades vara riktiga och tillräckliga hos 87 ämbetsverk och inrättningar, vilket är 75 procent av ämbetsverken och inrättningarna (80 ämbetsverk och inrättningar dvs. 67 % år 2008, 75 ämbetsverk och inrättningar dvs. 64 % år 2006). Som tillräckliga betraktades uppgifterna om produktiviteten hos 98 ämbetsverk och inrättningar (93 ämbetsverk och inrättningar dvs. 79 % år 2008 och år 2007). Som riktiga betraktades de hos 93 ämbetsverk och inrättningar, vilket är 80 procent av ämbetsverken och inrättningarna (87 ämbetsverk och inrättningar dvs. 73 % år 2008 och 81 ämbetsverk och inrättningar dvs. 69 % år 2007).

När täckningsgraden för presenterade 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 61 procent och uppgifterna om produktiviteten 57 procent av statens egen verksamhet (53 % och 52 % år 2008, 42 % och 41 % år 2007).

Ministerierna har som lönsamhetsuppgifter presenterat huvudsakligen kostnadsuppgifter enligt resultatområde eller på motsvarigt sätt specificerade. Av ministerierna kunde uppgifterna från utrikesministeriet, försvarsministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet och statsrådets kansli inte heller på detta sätt granskade betraktas som riktiga och tillräckliga. Det är att rekommendera att också övriga ministerier presenterar uppgifterna om den funktionella effektiviteten, t.ex. kostnader och årsverken, i enlighet med den modell som har rekommenderats av ministeriernas redovisningsarbetsgrupp.

Av de 76 ämbetsverk och inrättningar som

presenterade en kostnadsmotsvarighetskalkyl över den samfinansierade verksamheten gav 54 dvs. 71 procent (55 % dvs. 43 ämbetsverk och inrättningar år 2008, 41 % dvs. 33 ämbetsverk och inrättningar år 2007) riktiga och tillräckliga uppgifter om den samfinansierade verksamhetens kostnadsmotsvarighet. Av de som gjort upp kalkylen gav 87 procent (77 % år 2008 och 60 % år 2007) tillräckliga uppgifter.

I fråga om riktiga och tillräckliga uppgifter som presenteras om den funktionella effektiviteten har situationen i och med resultatstyrningen gått i klart bättre riktning. Vid revisionerna har inte klargjorts i vilken mån dessa uppgifter används som stöd för beredningen i styrningen och annat beslutsfattande. Användbarheten skulle främjas av att de uppgifter som presenteras om lönsamheten och produktiviteten och sätten för presentationen av dem skulle förenhetligas åtminstone på förvaltningsområdena. Centrala och tydliga nyckeltal och ett enhetligt presentationssätt skulle förenkla förfarandena i redovisningsväsendet och effektivisera beredningen av verksamhetsberättelserna.

## Uppgifter om produktion och kvalitetsledning i boksluten

I fråga om uppgifterna om produktion och kvalitetsledning har vid revisionerna granskats de uppgifter som har lämnats om prestationer och offentliga nyttigheter och serviceförmåga.

Tillräckligheten för de presenterade uppgifterna om prestationer och offentliga nyttigheter granskades hos alla de ämbetsverk och inrättningar, om vilka gavs en revisionsberättelse. Uppgifterna konstaterades vara tillräckliga hos 96 procent av ämbetsverken (95 % av ämbetsverken och inrättning-

arna år 2008, 93 % av ämbetsverken och inrättningarna år 2007). Uppgifternas riktighet och tillräcklighet granskades hos 91 ämbetsverk. Av dem konstaterades 87 dvs. 96 procent ha lämnat riktiga och tillräckliga uppgifter (87 ämbetsverk och inrättningar dvs. 99 % år 2008, 81 ämbetsverk och inrättningar dvs. 91 % år 2007).

Tillräckligheten för uppgifterna om serviceförmågan granskades hos 61 ämbetsverk och inrättningar, av vilka uppgifterna konstaterades vara tillräckliga hos 52 (58 ämbetsverk och inrättningar dvs. 87 % år 2008, 54 ämbetsverk och inrättningar dvs. 91 % år

2007). Uppgifternas riktighet och tillräcklighet granskades hos 40 ämbetsverk och inrättningar, av vilka uppgifterna hos 33 dvs. 83 procent ansågs vara riktiga och tillräckliga (33 ämbetsverk och inrättningar dvs. 84 % år 2008, 26 ämbetsverk och inrättningar dvs. 80 % år 2007).

Revision utförs inte av de uppgifter som presenteras om samhällliga verkningar. Under de senaste fem åren har hos 35 ämbetsverk och inrättningar (39 ämbetsverk och inrättningar år 2008, 37 ämbetsverk och inrättningar år 2007) utförts en extern utvärdering av verkningarna.

## 4.1 Statens produktivetsprogram

Att förbättra produktiviteten är ett av de sätt med vilka man kan dämpa utgiftstrycken i den offentliga ekonomin när de pensions- och åldersrelaterade vård- och välfärdsutgifterna ökar. I förhållanden där arbetskraften minskar är det en särskild utmaning att svara på utgiftstrycken, ifall man inte förmår klart höja sysselsättningsgraden och arbetets produktivitet från de nuvarande. Också diskussionen om förlängda arbetskarriärer anknyter till strävan att ersätta den minskade arbetsinsats som beror på att åldersklasserna krymper. Till följd av recessionen har det snabbt ökade hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin ytterligare accentuerat behovet av att förbättra den offentliga servicens produktivitet.

I anslutning till produktivitetstemat publicerade revisionsverket under redogörelseåret en effektivitetsrevisionsberättelse som behandlade beredningen och ledningen av statens produktivetsprogram. På basis av revisionen kan konstateras, att fr.o.m. regeringens rambeslut av år 2005 förefaller produktivetsprogrammets primära målsättning ha blivit att minska på statens personal.

När produktivetsprogrammet inleddes år 2003 var den genuina avsikten att förbättra produktiviteten. Målsättningen var att produktiviteten skulle öka med två procent årligen och att den minskning av personalstyrkan som de stora åldersklassernas pensionering möjliggjorde kunde utnyttjas. Det "möjligheternas fönster" som pensioneringarna öppnade tycktes erbjuda en unik möjlighet att förnya förvaltningen.

De produktivetsprogram för förvaltningsområdena som ministerierna gjorde upp år 2004 var alltför anspråkslösa i förhållande till två procents produktivetsmålet och den möjlighet som pensioneringarna gav. I syf-

te att påskynda produktivetsutvecklingen gjorde regeringen år 2005 linjedragningen, att endast hälften av de arbetsplatser som frigörs i statsförvaltningen genom avgång tillsätts, vilket hade inneburit en minskning om ca 17 500 årsverken. Denna linjedragning hade ingen betydande inverkan på förvaltningsområdenas justerade produktivetsprogram. I rambeslutet åt 2006 lindrades målsättningen, men år 2008 fattades nya beslut, som höjde den totala inverkan till 14 445 årsverken.

I de på politisk nivå behandlade dokumenten, regeringens rambeslut och det ekonomisk-politiska ministerutskottets protokoll, har målsättningarna för nedskärning av årsverkerna framförts i den formen, att åtgärder som höjer produktiviteten leder till att statens personalstyrka minskar. Dessutom har betonats, att avkall inte görs på tjänsternas kvalitet och tillgänglighet, I praktiken har man emellertid hållit fast vid nedskärningsbesluten oberoende av om bakgrunden till nedskärningen är en genuin produktivetsåtgärd eller inte. Enligt revisionsverkets uppfattning beror detta på att finansministeriet har betonat behovet att frigöra arbetskraft för att användas inom andra sektorer.

I produktivetsprogrammet har inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet åt att personalen skulle minska tack vare åtgärder som höjer produktiviteten. När personalen minskas som ett självändamål, kan en del av personalminskningen kanaliseras till en bättre produktivitet, om den kvarvarande personalen förmår arbeta mera än tidigare eller om den minskade personalstyrkan alstrar ett tryck att organisera arbetena bättre. Om produktionsvolymen emellertid minskar, föreligger risken att tjänsternas kvalitet och tillgänglighet inte kan tryggas och att verk-



ningarna av statens uppgifter försvagas.

I den effektivitetsrevisionsberättelse som behandlade statens produktivetsprogram betraktades som problematisk produktivetsprogrammets tidsschema, där tyngdpunkten i nedskärningarna av årsverkena hänför sig till regeringsperioden 2007–2011. Detta kan inte ses som motiverat av den anledningen, att minskningen av befolkningen i arbetsför ålder började först år 2010 och avgången med pension är starkare under regeringsperioden 2011–2015. I tidtabellen för målsättningarna att minska antalet årsverken har dessutom förekommit det problemet, att året för regeringsskiftet 2011 har betraktats som en vattendelare, utöver vilken man inte har låtit tidtabellerna för produktivetsprogrammen flexibelt sträcka sig utan att förvaltningsområdet genomför kompenserande nedskärningar på annat håll. Som vanligt förekommande noterades också den situationen, att man har varit tvungen att minska på antalet årsverken före verkningarna av produktivetsåtgärderna har hunnit realiseras, emedan en minskning i eurobelopp har införts i ramen i förväg.

Vid revisionen framgick, att finansministeriet stödde sig starkt på det av OECD vid årsskiftet 2004–2005 presenterade scenariot, enligt vilket sju av tio ungdomar som inträder på arbetsmarknaden borde rekryteras till den offentliga sektorn år 2025, om ingenting görs. Scenariot baserade sig endast på disproportionen mellan de unga som inträder på arbetsmarknaden och pensioneringarna. Således beaktades inte hela arbetskraftens och sysselsättningsgradens utveckling när man motiverade nödvändigheten av personalminskningar. Ovissheten angående sysselsättningsgraden är förvisso stor när man drar upp arbetskraftsscenarioer, varför det att man tydde sig till en snävare granskning kan försvaras. Revisionsverket anser det emellertid inte vara motiverat att framföra ett enda scenario. Finansministeriet framförde inte hel-

ler, hur verkställandet av statens produktivetsprogram skulle förändra scenariot.

Vid revisionen observerades att man med statens produktivetsprogram inte förmår inverka väsentligt på utgiftstrycken i den offentliga ekonomin. De kalkylmässiga inbesparingarnas andel av statsbudgeten är av storleksordningen 1,5 procent, och även av detta blir en stor del kvar hos förvaltningsområdena. På det hela taget kan i motiveringarna till statens produktivetsprogram lyftas fram den svagheten, att motiveringarna stödde sig på helhetssituationen i den offentliga ekonomin utan att beakta den statliga och den kommunala sektorns fristående inverkan. Kommunsektorn är i avgörande ställning både i fråga om sin personalstyrka och utgiftsökningen, när man går in för att svara på utmaningarna för den offentliga ekonomin genom att utveckla produktivitet.

Revisionen ger anledning till mera allmänna överväganden om betydelsen av att utveckla produktivitet och av eventuella betoningar i framtiden. Revisionsverket föreslår, att statens produktivetsprogram borde tas till kritisk granskning i samband med regeringsförhandlingarna år 2011. En sak som borde övervägas är, huruvida det för statens produktivetsprogram är lönt att använda benämningen produktivetsprogram. Faran är att produktivetsprogrammet, som hittills har fått en hel del negativ publicitet, försvårar det faktiska utvecklandet av produktivitet.

I sig bör man inte överge den allmänna strävan att minska på personalen i statsförvaltningen, så att det går att behärskat svara på problemen med arbetskraftens knapphet. Det är ändamålsenligt att anpassa personalstyrkan för att bereda sig på en kommande arbetskraftsbrist, när befolkningen i arbetsför ålder börjar minska från innevarande år. Till den del som anpassningen inte sker tack vare produktivetsåtgärder, borde tillräck-

liga motiveringar till personalminskningarna framföras. Likaså bör övervägas om prioriteringar i de statliga verksamheterna behövs. Som produktivitätsåtgärder har betraktats också bolagisering och utkontraktering, tack vare vilka personalen inom statens budgetekonomi minskar. I de här situationerna borde uppmärksamhet ägnas åt de helhetsekonomiska verkningarna.

Värt att notera är, att utvecklandet av produktiviteten och personalnedskärningarna med nödvändighet kommer att vara förknippade med varandra. Detta beror på att något över hälften av utgifterna för statens egen verksamhet är personalkostnader, varför den personella arbetsinsatsen är av avgörande betydelse för den totala produktiviteten. Situationen på kommunsektorn är likartad, men avviker såtillvida, att på de områden där servicebehovet väntas växa, såsom i vårdarbete, borde produktiviteten utvecklas så, att personalen inte behöver avsevärt ökas. Även om problemen med finansiering av tjänsterna skulle få sin lösning, finns inte nödvändigtvis tillräckligt med utbildad personal att få för social- och hälsovårdstjänsterna, varför en produktivitsutveckling som frigör personalinsatser på de här branscherna vore särdeles behövlig.

Sambandet mellan utvecklandet av de offentliga tjänsternas produktivitet och minskningen av utbudet på arbetskraft accentueras av ett fenomen som har kallats för Baumols syndrom. När utbudet på arbetskraft minskar, kan ett problem bli att den offentliga sektorn hamnar i en allt hårdare lönekonkurrens med den privata sektorn. Om produktiviteten på den offentliga sektorn utvecklas svagare än på den privata sektorn, men samtidigt löneutvecklingen följer utvecklingen på den privata sektorn, blir produktionen av offentliga tjänster relativt sett desto dyrare, ju mera produktiviteten höjs på den privata sektorn. När lönerna stiger ökar trycket på att höja skattegraden.

Som helhet betraktad spelar produktiviteten på den offentliga servicesektorn en viktig roll för hela folkhushållet, emedan den offentliga servicesektorn utgör närapå en femtedel av den finländska nationalekonomin. Kostnadsökningen har varit snabbast i kommunerna, mot vilka också de utgiftstryck som beror på befolkningens åldrande i stor utsträckning riktar sig. Statens revisionsverket har därför i sin särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och statens bokslutsberättelse för finansåret 2009 framhållit, att tyngdpunkten i arbetet med att stärka produktiviteten i den offentliga verksamheten bör ligga vid att förbättra produktiviteten i den offentliga serviceverksamhet som är ett ansvar för kommunerna.

Utvecklandet av arbetets produktivitet i statsförvaltningen har hittills inneburit att påverka insatssidan i förhållandet mellan produktion och insatser, utan att samtidigt har sört för att produktionen inte minskar samtidigt med insatsen. Att hålla produktionsvolymen oförändrad är emellertid inte ett självändamål. När utvecklingsåtgärder planeras bör man beakta också verkningarna, dvs. om de önskade verkningarna kan åstadkommas med den nuvarande produktionen. Ett randvillkor är också alltid lönsamheten. Målet bör vara, att den offentliga förvaltningen gör rätta saker lönsamt, med ändamålsenliga resurser. Därför borde kostnadseffektiviteten, dvs. förhållandet mellan de med insatserna åstadkomna verkningarna och insatserna i penningbelopp ställas i fokus för utvecklingsåtgärderna. I praktiken sker detta bäst, när man i planeringen av utvecklingsåtgärderna tar i betraktande deras verkningar på den totala produktiviteten, lönsamheten och verkningarna. Statens produktivitsprogram i dess nuvarande form har styrts av finansministeriet betonat nödvändigheten att uppnå minskningar i antalet årsverken utan att man hade sört för resultatet som helhet.

## 4.2 Avgiftsbelagd verksamhet

Efterfrågan och utbudet på offentligrättsliga prestationer baserar sig på lagstiftningen och myndigheten eller inrättningen har i allmänhet en på författning grundad ensamrätt att producera prestationen. Ett adekvat uppgörande av kostnads motsvarighetskalkylerna tryggar de betalningsskyldigas rättsskydd så, att inte prestationernas priser från förvaltningens kunders synpunkt är högre än de allmänna i lag föreskrivna grunderna. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att följa upp och presentera den avgiftsbelagda verksamheten och dess årsresultat också när statens ämbetsverk fungerar i en konkurrenssituation med privata aktörer som bedriver samma verksamhet.

Enligt lagen om statsbudgeten skall 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 skall verksamhetsberättelsen innehålla uppgifter om den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet samt en jämförelse med de uppställda målsättningarna. Kravet på riktiga och tillräckliga uppgifter har ytterligare preciserats med en föreskrift av Statskontoret, i vilken förutsätts att kostnads motsvarighetskalkylerna presenteras enligt typ av prestation.

Enligt uppgifterna i centralbokföringen var statens intäkter av den avgiftsbelagda verksamheten totalt 1,3 miljarder euro (1,3 miljarder euro år 2008), av vilka andelen för offentligrättsliga prestationer enligt lagen om grunderna för avgifter till staten var 0,3 miljarder euro (0,3 miljarder euro år 2008), de affärsekonomiskt prissattas 0,7 miljarder euro (0,7 miljarder euro år 2008) och andelen för med stöd av speciallagar prissatta prestationer 0,3 miljarder euro (0,3 miljarder euro år 2008).

År 2009 fanns totalt 95 ämbetsverk och inrättningar som bedrev sådan avgiftsbelagd verksamhet som avses i lagen om statsbudgeten (96 år 2008, 95 år 2007). Ministerierna hade uppställt resultatmål för 77 ämbetsverk dvs. 81 procent (96 ämbetsverk och inrättningar dvs. 72 % år 2008, 69 ämbetsverk och inrättningar dvs. 73 % år 2007) av de ämbetsverk och inrättningar som bedrev avgiftsbelagd verksamhet.

Tabell 3 innehåller fördelningen av ställningstagandena till de givna uppgifterna om den avgiftsbelagda verksamheten under tre år.

Vid revisionerna konstaterades att 74 ämbetsverk och inrättningar hade gett riktiga och tillräckliga uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten och dess årsresultat. Året innan var motsvarande andel 79 ämbetsverk och inrättningar dvs. 82 procent av

TABELL 3: UPPGIFTER OM AVGIFTSBELAGD VERKSAMHET, PROCENT AV ÄMBETSVERK OCH INRÄTTNINGAR SOM HAR BEDRIVIT AVGIFTSBELAGD VERKSAMHET

År	Riktiga uppgifter	Tillräckliga uppgifter	Riktiga och tillräckliga uppgifter
2007	71 %	94 %	69 %
2008	83 %	92 %	82 %
2009	78 %	93 %	78 %

96 ämbetsverk och inrättningar som bedrev avgiftsbelagd verksamhet.

När täckningsgraden för riktiga och tillräckliga uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten bedöms på basis av intäkterna av den avgiftsbelagda verksamheten, täckte de riktiga och tillräckliga uppgifterna 86 procent (85 % år 2008, 82 % år 2007) av den avgiftsbelagda verksamheten.

I fråga om presenterandet av bokslutsuppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten har situationen som helhet förbättrats jämfört

med tidigare år. Ett negativt ställningstagande till lagenligheten gavs på grund av brister i uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamheten och presenterandet av årsresultatet år 2009 till inte flera än 13 ämbetsverk och inrättningar (11 ämbetsverk och inrättningar år 2008, 22 ämbetsverk och inrättningar år 2007). De främsta bristerna i de lämnade uppgifterna om den avgiftsbelagda verksamhetens årsresultat gäller ordnandet av resultatredovisningen och inriktningen av arbetskostnaderna.

## 4.3 Tillståndet för resultatstyrningen på basis av den funktionella effektiviteten

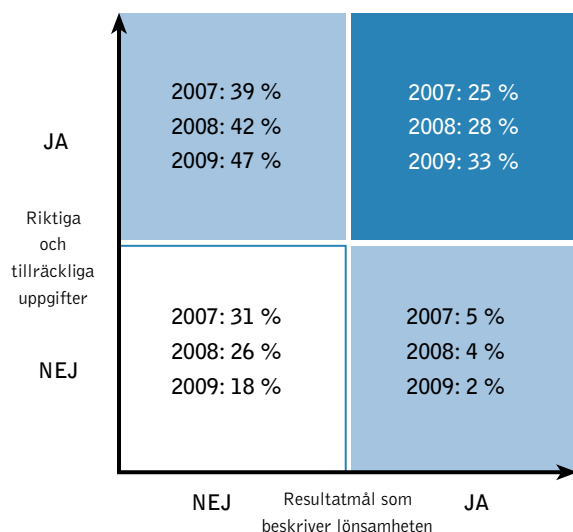
Till resultatstyrningen hör att ministerierna uppställer adekvata resultatmål för ämbetsverken och inrättningarna och att dessa lämnar riktiga och tillräckliga uppgifter om sin verksamhet i sina bokslut.

Väsentligt i resultatstyrningen är att samordna resurserna och de målsättningar som gäller resultaten. En uppgift för resultatstyrningen är att samordna verksamhetens effekter och utvecklandet av serviceförmågan med hanteringen av kostnaderna. Målsättningarna och uppgifterna gällande lönsamheten är därför väsentliga för att resultatstyrningen skall fungera. De ger också grund-

valen för en bedömning av effekter och serviceförmåga och verksamhetens lönsamhet som helhet.

I figur 1 beskrivs resultatstyrningens funktionsduglighet sedd ur perspektivet för styrningen och rapporteringen av lönsamheten. Som bedömningskriterier har använts täckningsgraden för de av ministerierna uppställda målsättningarna för lönsamheten och de uppgifter om lönsamheten som ämbetsverken och inrättningarna har lämnat i sina bokslut.

Trots att andelen för ämbetsverk och inrättningar som styrs med tillräckliga lönsam-



Figur 1: Resultatmål och bokslutsuppgifter som beskriver lönsamheten.

hetsmål och som rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter har ökat till 33 procent (28 % av ämbetsverken och inrättningarna år 2008 och 25 % av ämbetsverken och inrättningarna år 2007), måste andel alltså anses som synnerligen liten. Bedömt på basis av de sedvanliga omkostnaderna är motsvarande täckningsgrad endast 33 procent (27 % år 2008 och 17 % år 2007) av statens egen verksamhet.

I fråga om presenterandet av riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamheten har situationen under tre års tid varit i det närmaste oförändrad. Riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamheten lämnade i sitt bokslut 80 procent av ämbetsverken och inrättningarna. År 2008 var motsvarande andel 70 procent och år 2007 var den 64 procent. Ämbetsverkens och inrättningarnas beredskap att presentera uppgifter om lönsamheten är klart bättre än ministeriets beredskap att styra den underställda förvaltningen med målsättningar som gäller den.

Resultatmål för lönsamheten hade uppställts för 40 ämbetsverk och inrättningar, vilket är 34 procent av ämbetsverken och inrättningarna. Av dem lämnade 38 dvs. 95 procent riktiga och tillräckliga uppgifter (87 % år 2008 och 83 % år 2007). Motsvarigt lämnade av dem, för vilka inte hade uppställts lönsamhetsmål (76 ämbetsverk), 55 ämbetsverk och inrättningar dvs. 72 procent riktiga

och tillräckliga uppgifter (62 % år 2008 och 55 % år 2007).

När tillståndet för resultatstyrningen bedöms så, att uppställande av målsättningar för lönsamhet och produktivitet kombineras med om dem lämnade riktiga och tillräckliga uppgifter, är andelen för ämbetsverk som styrs med tillräckliga målsättningar och som lämnar riktiga och tillräckliga uppgifter inte större än 22 % (17 % år 2008). Motsvarigt utgör de ämbetsverk och inrättningar, för vilka ministeriet inte har uppställt tillräckliga lönsamhets- och produktivetsmål, och som inte har lämnat riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamheten och produktiviteten, 24 procent av ämbetsverken och inrättningarna (31 % år 2008).

Att resultatstyrningen och redovisningskyldigheten skall förverkligas förutsätter särskilt

åtgärder av ministerierna för att utveckla resultatmålen och uppföljningen av dem så, att de svarar mot de principer som har föreskrivits i förordningen om statsbudgeten. Ministerierna borde tillsammans med ämbetsverken utreda, hur målsättningar uppställs för verksamhetens resultat med beaktande av resultatets olika delområden, och vilka uppgifter som skall lämnas i verksamhetsberättelsen så att en riktig och tillräcklig bild ges av verksamhetens resultat.

# 5 Effektiviteten i och verkningarna av utvecklandet av trafikledningens infrastruktur

## Slutledningar och ställningstaganden

På basis av de uppgifter som finns tillgängliga kan man inte tillförlitligt bedöma det behov av resurser som förutsätts av det nödvändiga underhållet av trafikledningens infrastruktur. Det är också svårt att bedöma, om trafikledverkens investeringar i trafiklederna har inriktats optimalt på trafikledningens infrastruktur från stats- och nationalekonomins synpunkt.

Det med underhållet realiserade skicket för trafikledningerna och de nödvändiga åtgärderna och resurserna för att upprätthålla trafikledningens ursprungliga nivå borde framläggas för beslutsfattarna mera entydigt än nu är fallet. Vid investeringar borde åter trafikledsprojektens nationalekonomiska nytta och olägenheter framföras tydligare i olika skeden av projekten. Förfarandet med trafikpolitiska redogörelser har medfört långsiktighet i trafikledshållningen. I redogörelsen har statens finansieringsmöjligheter emellertid beaktats sämre än i förvaltningens interna utredningar. Mera uppmärksamhet borde ägnas åt de inbördes sambanden mellan redogörelserna och ramarna för statsfinanserna.

Besluten om nya sätt att finansiera trafikledshållningen borde basera sig på ett synsätt som bygger på den totala nyttan och olägenheterna för stats- och nationalekonomin. Ifall man önskar att betalningstransaktionerna för statsbudgetens farledshållningsutgifter i större utsträckning än för närvarande skall skjutas på framtiden med olika finansieringsmodeller eller avtalsarrangemang,

borde noggranna och välgrundade utredningar göras om storleken av de risker som uppkommer av detta och om bemästrandet av dem.

## Inledning

Längden av det finländska landsvägsnät som är ett ansvar för staten är ca 78 000 kilometer, bannätets längd ca 5 900 kilometer och vattenledningens totala längd ca 16 000 kilometer. Trafikledshållningsansvaret omfattar att underhålla trafikledningerna, styra trafiken och utveckla lederna med olika investeringsprojekt.

Trafikledshållningen har i statsbudgeterna fram till år 2007 finansierats med omkostnadsanslag åt trafikledsverken på kommunikationsministeriets förvaltningsområde (Vägförvaltningen, Banförvaltningscentralen och Sjöfartsverket), med anslag för projekt för utvecklande av trafikledsnätet samt med anslag som beviljats för förvärv av mark- och vattenområden. Merparten av omkostnadsanslagen har använts för underhåll av trafikledsnätet. Från och med år 2008 har omkostnadsanslagen uppdelats i statsbudgeten på två delar, omkostnadsanslag och anslag för bastrafikledshållningen. Anslag för trafikledshållning har år 2009 använts ca 1 585 miljoner euro.

I administreringen av de vägar och banor som är ett ansvar för staten har inträffat förändringar tidigare åren 1995 och 2001, när både SJ och Vägverket delades itu. Av vissa delar av dem bildades Banförvaltnings-

centralen och Vägförvaltningen för att sköta myndighetsuppgifter inom banhållningen och väghållningen samt för att sörja för de bannät och vägnät som är ett ansvar för staten. Av de övriga delarna bildades för skötseln av serviceproducentuppgifter VR-Koncernen Ab och Vägaffärsverket (numera Destia Ab). Också vad Sjöfartsverket angår beslöt man följa denna utvecklingslinje. Sjöfartsverkets interna produktion avskildes först internt inom verket från beställar- och myndighetsuppgifterna från början av år 2005. Den interna produktionen har enligt den nuvarande administreringsmodellen för vägar och järnvägar skilts åt helt från verksamheten i form av myndighet så, att verksamheten har bolagiserats i Meritaito Ab från början av år 2010.

I början av år 2010 avvecklades i enlighet med statsrådets beslut Vägförvaltningen, Banförvaltningscentralen och Sjöfartsverket, och deras funktioner inom trafikledshållningen överfördes till det inrättade Trafikverket.

Målsättningarna för statens trafikledshållning är att med beaktande av de statsfinansiella ramarna upprätthålla trafikledernas skick och utveckla trafikledsnätet utgående från trafikens behov. Sett ur perspektivet för den statsfinansiella totala styrningen av trafikledshållningen är det viktigt att veta bl.a. hurudant trafikledernas skick är, vilka de nödvändiga behoven av resurser är för att trafiklederna skall hållas i ursprungligt skick samt hur lönsamma de olika föreslagna projekten för investeringar i trafiklederna är med tanke på helheten.

Vid Statens revisionsverk har under de senaste åren i anslutning till temat Trafikledshållningen gjorts revisioner som har hänfört sig till trafikledshållningen av de vägar, banor och vattenleder som är ett ansvar för staten. År 2006 slutfördes en revision av väg-

underhållet efter Vägverksreformen, år 2008 en revision av underhållet av bannätet och år 2009 en revision av underhållet av vattenlederna (revisionsberättelserna 126/2006), 259/2008 och 182/2009). Avsikten med revisionerna har varit att för sin del bidra till att bedöma trafikledsinfrastrukturens skick, olika åtgärds- och resursbehov som hänför sig till trafiklederna samt klarlägga där förekommande problem.

Huvudresultatet av revisionerna var att det hittills inte har funnits klara och tillräckliga uppgifter på basis av vilka man framgångsrikt hade kunnat bedöma de olika trafikledernas skick och de resurser som behövs för att upprätthålla deras ursprungliga skick.

I utvecklandet av trafikledsinfrastrukturen har den huvudsakliga uppmärksamheten av hävd legat vid att föra fram olika projekt för investeringar i trafiklederna och vid att förverkliga dessa projekt. År 2010 slutfördes en revision av motiveringarna till förverkligandet av trafikledsprojekt. Med revisionen klarlades utvärderingen av trafikledsprojektens behövlighet och granskades om de gjorda utvärderingarna har varit tillräckliga och ändamålsenliga. Vid revisionen undersöktes på vilket sätt och hurudana utvärderingar har gjorts, i vilken mån de har varit samstämmiga med målsättningarna samt hur tillräckliga och verkningsfulla de har varit.

Revisionens huvudresultat var att till stöd för projektbesluten inom trafikledshållningen finns att få olika slag av information, men informationen är delvis bristfällig och i tillförlitligheten och transparensen finns mycket rum för förbättringar. I sin nuvarande form stöder denna information närmast beslut om att förverkliga enskilda trafikledsprojekt, men den ger inte en tillräcklig bas för utvärdering av och beslut om mera omfattande verksamhetshelheter och verksamhetslinjer inom trafikledshållningen.



## Den givna bilden av trafikledernas skick

Vid revisionerna observerades, att den bild som har getts av trafiklederna borde klargöras. Detta gäller både den helhet som trafiklederna utgör och enskilda trafikledsprojekt.

Av trafikledsverkens årsberättelser från senare år framgår, att antalet ban- och vattenleder i dåligt skick har minskat och att antalet trafikleder som uppfyller en högre servicenivå än tidigare har vuxit långsamt. De permanentbelagda vägarnas skick har förbättrats långsamt, antalet vägar med menföresproblem har minskat, men antalet landsvägsbroar i dåligt skick har ökat långsamt. Uppgifterna tyder på att trafikledernas genomsnittliga skick och servicenivå har förändrats till det bättre med undantag för landsvägsbroarna. Trafikledsverken har emellertid å andra sidan meddelat att det finns större behov av att reparera och iståndsätta trafikleder än vad som har varit möjligt att genomföra med de anslag som de har reserverat för detta. Detta tilläggsbehov anges ha ökat klart jämfört med tidigare år. I detta sammanhang har man också talat om en växande reparationssskuld.

En delorsak till att detta behov av tilläggsfinansiering upprepas i dokument och planer från olika tider är, att i projekt som har benämnts underhåll har ingått förutom åtgärder för att återställa trafikledskonstruktionernas ursprungliga tekniska nivå, även åtgärder som klart har förbättrat den ursprungliga nivån. Sådana åtgärder är t.ex. små uträtningar av lederna, klart förbättrande av ledernas ursprungliga trafikkapacitet samt ledernas ursprungliga material och utrustningar, åtgärder som möjliggör att banornas ursprungliga bärighet och hastighetsnivå höjs, farleder fördjupas, kurvor öppnas och smala leder breddas och säkerhetsanläggningarnas nivå förbättras. För dylika åtgärder som hö-

jer trafikledskonstruktionernas ursprungliga tekniska nivå finns ingen naturlig övre gräns. De kan alltid läggas till underhålls- och basplanerna för trafikledshållningen, ifall man godkänner att de ryms under begreppet underhåll eller bastrafikledshållning. Detta leder till att man i olika planer ständigt kan framföra ett behov av tilläggsanslag genom att motivera det med dåligt skick och ett behov att återställa eller förbättra skicket. Detta försämrar planernas och tilläggsanslagsmotiveringarnas tydlighet och informationsvärde. Inexaktheten i den bild som fås av trafikledshållningen ökas av att begreppen inom trafikledshållningen varierar i olika dokument.

I statsförvaltningen har från år 1996 trafikledernas balansvärde rapporterats i årliga verksamhetsberättelser och bokslut. Trafikledsnätets sammantagna balansvärde har i slutet av år 2009 varit ca 17 miljarder euro, och det representerar en betydande egendomspost i statens balansräkning på ca 55 miljarder euro. Enligt den uppfattning som har uppkommit vid revisionerna försvagar olikheter i principerna för värdering av balansposter, vidlyftiga förfaranden när egendomsposter avgränsas och deras värde fastställs samt brister i uppföljningen av anläggningstillgångarna i viss mån balansräkningens användbarhet också i fråga om trafikledsegendomen. Vid revisionerna framgick inte, att väg-, ban- och vattenledernas balansvärde och förändringarna av dem hade använts konkret i styrningen av underhållet och investeringarnas inriktning. Det nuvarande sättet att beräkna trafikledernas balansvärde och rapportera beräkningens resultat lämpar sig inte heller för ett sådant ändamål. Inte heller något annat färdigt och användbart informationssystem finns för att kortfattat och entydigt uttrycka trafikledshållningens totala behov av resurser och behovet att inrikta resurserna. Vis-

serligen skulle särdeles omfattande och detaljerade, för trafikleder eller delar av dem specifika granskningar i dokument på högre nivå minska sådana planers informationsvärde för beslutsfattarna, emedan det vore svårt och arbetsdrygt att ur planerna få fram en helhetsbild av trafiknätet, målsättningarna och motiveringarna till dem.

Revisionsverket har ansett att för att förbättra riksdagens genuina styrningsmakt borde trafikledshållningen föras att avgöras av riksdagen i en klarare form än för närvarande, genom att till behandling tas betydelsefulla och väsentliga avgöranden som inverkar på den. Väsentliga saker som bör klarläggas är exempelvis, hur skicket för de existerande trafikledskonstruktionerna avviker från deras ursprungliga tekniska nivå, vilka åtgärder och resurser som behövs för att återställa den ursprungliga nivån samt om trafikledsavschnittens egenskaper svarar mot trafikbehoven och vilka åtgärder och resurser som behövs för att öka motsvarigheten. De åtgärder som görs för att upprätthålla eller återställa trafikledskonstruktionernas ursprungliga tekniska nivå och de resurser detta kräver, samt å andra sidan de åtgärder som väsentligt höjer den ursprungliga nivån och de resurser detta kräver borde klart åtskiljas t.ex. i momentmotiveringarnas förklaringsdel i statsbudgeten. Av de åtgärder som höjer nivån och som bevarar nivån kunde vidare sammanställas lönsamma projekthelheter, men dessa två huvudsakliga åtgärdsgruppers andelar i projekten och de sammantagna åtgärderna borde vara klagjordade bättre än nu. Målsättningen borde vara en klarare bild än den nuvarande av det, när man går in för att bevara trafikledskonstruktionernas ursprungliga tekniska nivå och när för att höja den, samt vilka som med tanke på helheten vore de mest optimala objekten för att höja trafikledernas nivå.

## Behovet av att granska mer omfattande alternativa verksamhetslinjer i trafikledshållningen

Anslagen för trafikledshållningen har i statsbudgeten indelats i enlighet med statens allmänna praxis för indelning av anslagen. Ett drag har varit att stora och små investeringsprojekt finansieras med olika anslag. Små investeringsprojekt har finansierats från det samma, s.k. anslaget för bastrafikledshållningen, som de skötsel- och underhållsarbeten som hör till underhållet av trafiklederna.

Praxis för indelning av anslagen för trafikledshållningen verkar för sin del att ha bidragit till att trafikledsverkens verksamhets- och ekonomiplaner med tanke på trafikledshållningen som helhet har koncentrerats alltför strikt på att separat granska trafikledshållningens tre delar. I den första delen planeras de resurser för skötsel och underhåll som behövs för att hålla trafikledsnätet i skick. Vid denna punkt informeras i planerna om resursernas knapphet, vilken sägs leda bl.a. till att trafikledernas skick försämrars. Trafikledsverken föreslår emellertid att i trafikledshållningen skall prioriteras upprätthållandet av trafikledernas dagliga skick, trots att de inte förefaller att inrikta finansieringen av trafikledshållningen på det sätt som den av dem meddelade nödvändiga deficiten i skicket nivå skulle förutsätta. I den andra delen planeras små investeringsprojekt i de olika trafikformernas trafikledsnät som inkluderar delvis arbeten som upprätthåller eller återställer den ursprungliga nivån och delvis arbeten som klart förbättrar denna nivå. Vid denna punkt informeras också att anslagen för bastrafikledshållningen är otillräckliga för verkställande av små behövliga investeringsprojekt. I den tredje delen planerar man samtidigt att en förhållandevis stor andel av den totala finansieringen av de

olika trafikformernas trafikledshållning skall användas för några få stora investeringsprojekt i syfte att höja nivån för någon del av trafikledsnätet.

Enligt instruktionerna om uppgörande av verksamhets- och ekonomiplanerna borde i trafikledsverkens verksamhets- och ekonomiplaner först ha presenterats en verksamhetsplan anpassad till de av statsrådet uppställda s.k. totala finansieringsramarna på baskalkylnivå. Därtill borde ha presenterats en alternativ verksamhetsplan anpassad till de av ministeriet uppställda totala finansieringsramarna på den s.k. utvecklingsnivån. I dessa alternativa verksamhetsplaner råder inte stor skillnad till de ovan nämnda två investeringsgruppernas andelar av den totala finansieringen av trafikledshållningen. Det vore emellertid nyttigt att veta, om det med tanke på helheten vore förnuftigt att styra t.ex. en del av finansieringen av några stora utvecklingsprojekt till att bevara det övriga trafikledsnätets ursprungliga nivå eller återställa nivån, eller till flera små investeringsprojekt i syfte att höja nivån för flera delar än vid de stora projekten. I planeringen och planerna granskas eller framförs således inte klart andra, i princip existerande alternativa verksamhetslinjer i trafikledshållningen.

### **Förfarandena vid beräkning av lönsamheten för enskilda trafikledsprojekt**

Vid den revision som gällde motiveringarna till genomförande av trafikledsprojekt undersöktes bl.a. de instruktioner som har getts om förfarandena vid lönsamhetskalkyler för trafikledsprojekt samt nytto-kostnadsberäkningarna för några väg-, ban- och vattenledsprojekt. Vid revisionen observerades att de föreskrifter och instruktioner som har getts om lönsamhetskalkylerna vid tra-

fikledsprojekt delvis är alltför allmänt hållna. Detta gäller exempelvis uppgörandet av trafikprognoser. Utgångsantagandena för olika kalkyler kan variera och försvårar således för sin del jämförbarheten mellan olika projekt och deras nytto-kostnadsberäkningar. Vid revisionen har ansetts, att kommunikationsministeriets allmänna instruktion från år 2003 om bedömning av trafikledsprojekt borde uppdateras.

Ifall planer som överstiger trafikledskonstruktionernas ursprungliga skick och servicenivå och medför större än obetydliga kostnader övervägs eller planeras, är det möjligt och motiverat att göra upp en nytto-kostnadsberäkning i enlighet med instruktionen om dessa åtgärder. Om det planerade trafikledsprojektet innefattar endast åtgärder som syftar till att bevara eller återställa trafikledskonstruktionernas ursprungliga nivå, är det inte meningsfullt att göra upp nytto-kostnadsberäkningar enligt instruktionen, om trafikbehovet på den granskade trafikleden är tillräckligt i nuläget och i framtiden jämfört med dess ursprungliga nivå. Om det inte finns något trafikbehov på trafikleden, borde trafikleden i princip avvecklas.

Vid revisionen konstaterades att kvaliteten inte har säkerställts tillräckligt vid beräkningar och andra bedömningar av verkningarna och att konsulternas oavhängighet inte har övervakats tillräckligt vid uppgörandet av nytto-kostnadsberäkningarna. På basis av revisionen har göras bedömningen, att kvaliteten för de för riksdagen presenterade nytto-kostnadsberäkningarna inte har säkerställts tillräckligt. Trafikverket, som har inlett sin verksamhet från början av år 2010, borde övervaka de gjorda beräkningarnas kvalitet noggrannare. Också kommunikationsministeriet borde ta ett större ansvar än för närvarande för kvalitetskontrollen av bedömningen av olika trafikledsprojekt.

Vid revisionen observerades också att de undersökta trafikledsprojektens nytto-kostnadsberäkningar inte alltid hade uppdaterats när projektens innehåll eller kostnads-kalkyl hade förändrats. Jämförbarheten för beräkningarna av och slutresultaten av olika skeden för en del projekt vilkas benämning varit oförändrad var svag på grund av väsentliga förändringar av projektets innehåll. Dokument eller rapporter som innehöll väg- och banprojektens nytto-kostnadsberäkningar hade inte förvarats och sparats hos Vägförvaltningen och Banförvaltningscentralen. Nyttokostnadsberäkningarna för vattenledsprojekten har gjorts upp och sparats bättre hos Sjöfartsverket än hos andra trafikledsverk och på ett mera enhetligt sätt. Inte heller har man vid något trafikledsverk systematiskt följt upp hur trafikledsprojektens nytto-kostnadsberäkningar har realiserats eller hur träffsäkra de har varit, endast några enstaka granskningar har gjorts.

Vid revisionen har ansetts att dokumenteringen av beräkningarna och uppföljningen av beräkningarnas träffsäkerhet borde göras mera systematisk, och att den borde ske under de olika stadierna av projekten och när projekten har slutförts.

Lönsamheten för många vattenledsprojekt och banprojekt beror i stor utsträckning enbart på de förutsedda trafikvolymerna som uppges av en enda stor trafikidkare eller aktör som behöver transporter. Konstellationen innebär från statens synpunkt den risken att trafikledens trafikvolymerna inte realiseras så stora som uppgetts, varvid projektets faktiska lönsamhet kan försämrans och understiga dess planerade kalkylmässiga lönsamhetsgräns. Denna risk borde minskas med för de olika parterna skäliga avtalsarrangemang som är mera systematiska än de nuvarande, i de fall då det är fråga om att betydligt höja nivån för en del av trafikledsnetet som är ett

ansvar för staten utgående från ett trafikbehov som har meddelats av en enskild aktör.

## Behovet att utveckla utvärderingen av enskilda trafikledsprojekts verkningar

Vid revisionen av motiveringarna till genomförande av trafikledsprojekt har ansetts, att en systematisk och på ett transparent sätt gjord bedömning av projektets verkningar behövs som kompletterande information till projektens samhällsekonomiska lönsamhetskalkyl.

I bedömningen av de granskade trafikledsprojektens effekter ingick endast sällan en egentlig bedömning av verkningarna, trots att redan den allmänna instruktionen från år 2003 om bedömning av trafikledsprojekt ger en anvisning om detta. Denna instruktion är emellertid mycket allmänt hållen, och den borde preciseras både vad gäller metoderna och dokumenteringen av resultaten. Vid uppdateringen av instruktionen borde de skilda trafikformernas särdrag beaktas.

Vägförvaltningen har år 2008 utarbetat en metod för bedömning av vägprojekts verkningar. Det erfarenheter som har fåtts av metoden borde beaktas när instruktionen om bedömning av verkningarna uppdateras, dock så att man också överväger andra alternativa och eventuellt nya sätt att granska projektets verkningar.

De resultat som har beräknats med den i instruktionen om bedömning av vägprojekt kan i princip sammanfattas som åskådliga tabeller och figurer. Risken finns emellertid, att läsaren inte kan tolka den komprimerade informationen rätt. Det kritiska arbetsskedet i bedömningen av verkningarna är att definiera verkningarnas målsatta, högsta och lägsta nivå, för verkningarna bestäms på basis av dessa värden. De här värdena fastställs ofta

som bedömningar gjorda av experter. Förutom de uppskattade verkningarna kan också definieras de s.k. avvägda verkningarna. De beskriver hur man i projektet har satsat på att uppnå de uppskattade verkningarna. Begreppet är emellertid tämligen svårt att förstå och det är därför alltid skäl att betrakta de avvägda verkningarnas värde tillsammans med effektvärdet av dessa verkningar.

Ur trafiksystemets perspektiv är det viktigt, att bedömningen av verkningarna utvecklas som ett samfällt arbete mellan trafikformerna i stället för att envar trafikform utformar sin egen praxis. Numera finns bättre möjligheter än förut för ett sådant samfällt utvecklingsarbete, tack vare trafikförvaltningens nya organisation.

### Utnyttjande av lönsamhetskalkyler och bedömningar av verkningarna för enskilda projekt i beslutsfattandet

På senare år har gjorts upp en del planer och utredningar som gäller motiveringarna för genomförande av trafikledsprojekt, deras inbördes viktighetsordning och tidpunkten för genomförandet. Sådana har varit bl.a. ministerarbetsgruppens betänkande 10.2.2004, statsrådets trafikpolitiska redogörelse till riksdagen 27.3.2008 samt trafikledsverkens verksamhets- och ekonomiplaner från de senaste åren. De i dessa planer och utredningar presenterade projektprogrammets planeringskriterier, kriterierna för val av inkluderade projekt och motiveringarna till deras inbördes viktighetsordning har beskrivits kortfattat och på ett allmänt plan. Oftast har som projektspecifik information som beskriver projektets behövlighet eller lönsamhet framförts ett relationstal mellan nytta och kostnader. Så har ändå inte varit fallet i fråga om samtliga projekt.

I den underliggande promemorian till ministerarbetsgruppens utredning 10.2.2004 har framförts några vid den tiden tillämpade principer för planeringen. Exempelvis har kriteriet för att ett enskilt projekt skall tas med i projektprogrammet sagts vara att relationstalet mellan nytta och kostnad är minst 1,5. På basis av revisionen uppkommer bilden, att de utgångspunkter och motiveringar som man säger att iaktas, i praktiken inte har iakttagits på ett öppet och transparent sätt. Motiveringarna till att en del projekt har tagits med på listan ha varit andra omständigheter än ett tillräckligt förhållande mellan nytta och kostnad. Att genomföra samtliga projekt med den tidtabell som framförs i utredningen förefaller också stå i konflikt med de finansieringsplaner och beslut som i andra sammanhang har gjorts på förvaltningsområdet.

I statsrådets trafikpolitiska redogörelse 27.3.2008 har kriterierna för uppgörande av projektprogrammet och val av projekt bredats jämfört med den förra ministerarbetsgruppens förslag:

- relationstalet mellan nytta och kostnader behöver inte längre överstiga 1,5 för samtliga projekt.
- det har inte längre lagts fram en exakt finansieringsram för regeringsperioden, som man strävar att hålla sig till vid planeringen av programmet.

Förfarandet med trafikpolitiska redogörelser bör i princip betraktas som gott, emedan det ger större långsiktighet i planeringen av trafikledshållningen. I den trafikpolitiska redogörelsen har emellertid planerats att ett flertal projekt skall genomföras med från staten utomstående finansiering så, att de betalningar som orsakas staten av dem med olika arrangemang läggs på framtiden. Orsaken till detta kan vara att de rambeslut angå-

ende budgeten för de kommande åren, som statsrådet årligen fattar i ett annat sammanhang, begränsar möjligheten att genomföra det önskade antalet projekt inom föreslagen tidtabell med en finansiering av traditionellt slag. Att projekten genomförs med finansiering utanför staten och de betalningar som staten orsakas av detta framskjuts allt längre in på framtiden, leder till olika slag av risker som däremot inte har behandlats desto närmare i redogörelsen.

Revisionsverket har i en promemoria 26.5.2009 föreslagit för kommunikationsministeriets arbetsgrupp, att besluten om den nya sätten att finansiera trafikledshållningen borde bygga på ett synsätt som beaktar stats- och nationalekonomins totala nytta och olägenheterna. Ifall man med olika finansieringsmodeller eller avtalsarrangemang önskar flytta fram utgifterna för trafikledshållningen allt mer in i framtiden, borde noggranna och omfattande utredningar göras om de risker som är förknippade med detta.

Vid revisionen av motiveringarna till genomförande av trafikledsprojekten har ansetts, att den trafikpolitiska redogörelsen har beaktat de framtida statliga finansieringsramarna bristfälligt. Egenvikten för förhållandet nytta-kostnader har inte varit avgöran-

de vid besluten om väg- och bantrafikledsprojekt, för ofta har många projekt med ett förträffligt förhållande mellan nytta och kostnader i genomförandet förbigåtts av många andra projekt med ett mycket sämre förhållande. Å andra sidan har det inte varit lätt att driva framåt ett projekt, vars förhållande mellan nytta och kostnader är mindre än ett.

Beaktande andra motiveringar än ett utmärkt förhållande mellan nytta och kostnad kunde vid revisionen inte angående de projekt som nått ända fram till förverkligande klart påvisas, vilka alla omständigheter som i vilken mån hade inverkat på att beslutet fattades och hur mycket. Till denna del behövs större transparens i beredningen av besluten om genomförande och i deras motiveringar, t.ex. med en systematisk och dokumenterad bedömning av verkningarna som görs angående varje projekt. I samband med att instruktionerna om bedömning av verkningarna utvecklas borde på kommunikationsministeriets förvaltningsområde föras en öppen diskussion om det, på vilka andra grunder än förhållandet mellan nytta och kostnader projekt kan föreslås för genomförande, och hurdana krav som i så fall skall ställas på projektets samhällsekonomiska lönsamhet.

## 6 Kunskaps- och innovationssystemet – universitetens mänskliga resurser

### Slutledningar och ställningstaganden

I Finland har uppställts en mängd önskingar och målsättningar angående kunskapen som en faktor i konkurrenskraften och nationens framgångar. Trots det har ändå endast liten systematisk uppmärksamhet ägnats åt det mänskliga kapitalet som en förutsättning för resultat och ekonomisk tillväxt. Enligt observationerna vid en av Statens revisionsverk gjord effektivitetsrevision (SRV 206/2010) har universiteten bättre på sin verksamhet i omhändertagandet av de mänskliga resurserna. Betydelsen av den strategiska hanteringen av de mänskliga resurserna accentueras med universitetsreformen, och är rentav en central förutsättning för att målsättningarna med reformen skall uppnås. Universiteten själva bär det primära ansvaret för att saken skall föras till den praktiska nivån. Statens olika organisationer, särskilt finansierarna, inverkar på ramvillkoren och förutsättningarna för universitetens strategiska behärskande och utvecklande av de mänskliga resurserna. Det behövs en mer konsekvent politik hos de skilda aktörerna.

### De mänskliga resursernas samhällseliga betydelse

Betydelsen av information, teknologi och därtill anslutet kunnande som konkurrensfaktor mellan organisationer, regioner, stater och rentav världsdelar har betonats allt kraftigare vid ingången av 2000-talet. Att vetenskap och teknologi allt starkare och mer komplext involverats med varandra i pro-

duktionsprocesserna, och att särskilt informationsteknologin har genomgått en så stark utveckling, har samtidigt lyft fram betydelsen av de mänskliga resurser som skapar, upprätthåller och utvecklar vetenskapen, teknologin, produktionen och samhället till en helt ny nivå som en viktig konkurrensfaktor för samhällen och organisationer. Den på 1990-talet utvecklade nya modellen för ekonomisk tillväxt, som också Finland övergick till under detta decennium, tar fram teknologin och det mänskliga kapitalet som centrala anledningar till ekonomisk tillväxt. I ett verksamhets sätt som stöder sig på denna modell antas, att innovationer ständigt kan uppkomma. Detta leder till att kunskapen växer utan gräns. Sett ur detta perspektiv antas att den på kunskap baserade ekonomiska tillväxten i princip kan höja produktiviteten i ekonomin utan gräns. Enligt Världsbankens uppskattningar förklarar det mänskliga och det sociala kapitalet sammantaget ca två tredjedelar av den ekonomiska tillväxten.

I Finland har redan länge rått en bred enighet om hur särdeles viktiga de mänskliga resurserna är i ett litet land som Finland. Ändå råder ännu oklarhet om på vilket sätt man med det mänskliga och sociala kapitalet kan främja den ekonomiska och samhällseliga utvecklingen på det mest ändamålsenliga sättet. Exempelvis konstaterades i OECD:s utredning om utbildningssystemens innovativitet år 2008, att något klart samband inte råder mellan ekonomisk tillväxt, innovationer och det mänskliga kapitalet. Också den livligare debatten om överdriven utbildning, och de många tolkningarna av hur produktiviteten för investeringar i utbildning skall

mätas, visar för sin del att nationernas immateriella investeringar är viktiga, men alltför illa kända. På grund av olika mekanismer för växelverkan blir de enskilda delfaktorerna i nationernas och organisationernas tillväxt och utveckling, såsom utbildning, forskning, teknologi och mänskligt kapital, nästan alltid förbisedda när beslutsfattarna ställs inför konkreta utmaningar. Ett mer övergripande betraktelsesätt behövs.

Också det att verkningar och resultat förstås som att rätta saker görs på rätt sätt, t.ex. kostnadseffektivt, kan emellanåt leda till ett förbiseende av den centrala ställning som den som utför sakerna, människan, har för uppkomsten av slutresultatet. Vid Statens revisionsverks revisioner har också framkommit, att ur perspektivet för statsförvaltningen och ekonomin är en bestående utmaning för behärskandet av den mänskliga resursen att den mänskliga resursen splittras när statsförvaltningens strukturer, organisationer och verksamheten fortgående differentieras. Utgångspunkten karakteriseras av att de enskilda organisationerna eller deras enheter koncentrerar sig t.ex. på frågor som gäller personalkvalitet, effektivitet, produktivitet och verkningar eller arbetarskyddsfrågor. Beror på organisationen, branschen och nivån för granskningen har man närmast sig de mänskliga resurserna t.ex. som en central utmaning i samhällenas och organisationernas internationella konkurrens, som en utmaning för satsningarna på bruttonationalprodukten, som en utmaning för mänsklig tillväxt, som en utmaning för input-output-informationens tillräcklighet inom forskning och utveckling, som en utmaning för människornas orkan- de och som ett problem vid rekryteringen av kompetent personal. Som bakgrund till utmaningarna har man inte spårat den mänskliga resursen helhetsmässigt t.ex. med hjälp av en livscykelmodell eller någon annan systematisk utgångspunkt. Detta har lett till onödiga och skadliga motsättningar.

Vid projekt för utvecklande av statsförvaltningens personalpolitik och ledarskap har det framkommit, att trots statsrådets principbeslut och linjedragningar om personalresurserna förverkligas personalhanteringen i organisationerna i statsförvaltningen alltför snarare i form av personalbokslut än medvetna och målinriktade personalstrategier. Vid reformen av statens bokslutsförfarande sågs personalresurserna som basen för resultatpyramiden, men i praktiken har denna prioritet inte identifierats och stötts på ett adekvat sätt. Inte heller internationellt har man på 2000-talet kunnat observera, att de enheter som ansvarar för personalpolitiken och behärskandet av de mänskliga resurserna har gjorts till föremål för starkare resultatförväntningar än tidigare. Eftersom deras åtgärder inte ofta syns direkt och klart i resultatindikatorerna, har man börjat betrakta deras resurser och verksamhetsförutsättningar mera kritiskt än tidigare. På basis av europeisk statistik kan i organisationerna för närvarande snarare skönjas en försvagning av tillgångarna för hantering av de mänskliga resurserna än en förstärkning. Situationen är särskilt utmanande för forsknings- och utvecklingsbranschen. Exempelvis i Finland täcker lönerna två tredjedelar av universitetens budget. På basis av statens intäkt- och utgiftskalkyl utgörs drygt 50 procent av omkostnaderna för statens verksamhet av personalkostnader, vilket således inte inkluderar de personalkostnader som finansieras via överföringsekonomin. Det kalkylmässiga värdet av personalresurserna enligt 2005 års personalbokslut svarar till sin storleksordning mot värdet av statens balansräkning.

## Utmaningarna för universitetens mänskliga resurser

Med sin utbildnings-, forsknings- och serviceverksamhet producerar universiteten



en central del av det mänskliga kapital som Finland behöver. En framgångsrik skötsel av denna uppgift förutsätter av universitetens beredskap att hantera sin egen mänskliga resurs effektivt och med framgång. Statens revisionsverks revision ger vid handen att universiteten har varseblivit de behov som hänför sig till detta. Vid universiteten har redan inrättats enskilda viktiga element och verktyg för behärskande av de mänskliga resurserna, bl.a. personalstrategier och utredningar av välbefinnandet. Som helhet karakteriseras emellertid universitetens och deras intressegruppers tänke- och verksamhetssätt alltjämt av att de mänskliga resurserna snarare ses som en outtömlig resurs som ständigt förnyas än som en begränsad angelägenhet som man bör vårda sig om. De mänskliga resurserna utgör inte för närvarande desto mera ett verktyg för universitetens strategiska behärskande eller ett randvillkor för universitetens verksamhet, från vilket perspektiv sakernas tillstånd och målsättningarna i sista hand skulle vägas och värderas kritiskt.

Bakom situationen ligger ett flertal faktorer. I traditionen för statsförvaltningens centraliserade personalpolitik och hantering har man överhuvud inte gått in för att göra universiteten och deras institutioner till strategiska och ansvariga enheter för mänskliga resurser, utan snarare till verkställare av på högre nivå valda linjer. Självtändiggörandet av universitetens juridiska ställning och de skönjbara globala, samhällsliga, regionala och demografiska förändringarna i universitetsväsendet försätter universiteten snabbt i ett nytt slags situation, som de inte har hunnit bereda sig ordentligt på.

Inte heller den informationsbildning som hänför sig till universitetens verksamhet stöder för närvarande universitetens förmåga att identifiera utmaningarna och randvillkoren för deras mänskliga resurser. Den uppföljning som har hänfört sig till universiteten

har ensidigt inriktats på produktiviteten för universitetens utbildning och forskning. Utvärderingarna breddar denna utgångspunkt när allt mera uppmärksamhet ägnas åt det, huruvida universiteten också gör rätta saker. Den dimension för mänsklig resurs och ledarskap som ingår i detta håller emellertid först på att uppkomma vid universiteten. För närvarande är universitetens kunskap om deras mänskliga resurser närmast avhängig av utredningarna om personalens välbefinnande. De här utredningarna är viktiga. Universitetet förmår emellertid inte möta sina utmaningar beträffande de mänskliga resurserna enbart med hjälp av "väckarklockor" av typen utredningar om välbefinnandet, utan de behöver också en bredare och specifikare utgångspunkt och kunskap till stöd för denna.

I stället för en vidare bedömningshorisont har man vid projekten för utvecklande av utvärderingsverksamheten vid universiteten på senare år snarare eftersträvat ett effektivare samhällsligt utnyttjande av universitetens resurser. Trots att tyngdpunkterna i universitetens uppföljning, utvärdering och finansiering har varit samhällsekonomiskt och statsekonomiskt motiverade, är risken med dem att universitetens verksamhet och utmaningar blir kortsiktiga. I stället för svag produktivitet och ineffektivitet är risken i behärskandet av universitetens mänskliga resurser för närvarande framför allt, att det långsiktiga utnyttjandet av den mänskliga resursen försummas genom alltför kortsiktiga hanterings- och utvärderingsförfaranden. De risker som är förknippade med detta håller på att öka. Utan hjälp som erbjuds av ett livscykelänkande eller en motsvarig övergripande ram för bedömningen är det svårt att balansera utvecklingen. Ifall man önskar bevara universiteten på ett balanserat utvecklingsspår, måste den med detta förknippade utmaningen tas på allvar både inom universiteten och i styrningen och utvärderingen av dem.

# 7 Lagstiftningens kvalitet i myndighetstillsynen över stiftelser och beskattningen av allmännyttiga samfund

## Slutledningar och ställningstaganden

Revisionsverket har gjort en effektivitetsrevision av statsstödet till stiftelser och tillsynen över dessa och har ansett att både lagen om stiftelser (109/1930) och inkomstskattelagens (1535/1992) reglering av beskattningen av allmännyttiga samfund bör förnyas, för regleringen motsvarar inte längre de krav som bör ställas på dem och tryggar inte längre att en konkurrensneutralitet förverkligas. Sagda lagstiftning är gammal, knapphändig och ger rum för tolkningar. Dessutom har stiftelsernas och de övriga allmännyttiga samfundens verksamhetsmiljö, sektorlagstiftningen och de olika sektorernas offentliga stödssystem ändrats efter det att lagen om stiftelser och inkomstskattelagen har stiftats. Beskattningen av allmännyttiga samfund, och sålunda de skattestöd som de erhåller, har inte samordnats med de nya offentliga stödssystemen på olika sektorer. En samordning av de olika stödssystem som riktar sig till de allmännyttiga samfunderna är också ett sätt att i statsförvaltningen genomföra strukturella åtgärder med vilka främjas produktiviteten.

Både när inkomstskattelagen och när lagen i stiftelser förnyas bör principerna om en bättre reglering beaktas. De framhåller bl.a. tydlighet i lagstiftningen och att lagstiftningen skall grunda sig på kunskap om dess verkningar.

## Myndighetstillsynen över och statsstöden till stiftelser som föremål för effektivitetsrevision

Stiftelserna är av stor samhällelig och ekonomisk betydelse. Stiftelserna betraktas allmänt som allmännyttiga aktörer, rentav som en förlängning av den offentliga makten. De sägs sköta uppgifter, som man i annat fall vore tvungen att bekosta med skattemedel. Å andra sidan stöds också stiftelsernas verksamhet med skattemedel, och en del av dem fungerar i praktiken helt med offentligt stöd.

Enligt lagen om stiftelser (109/1930) skall en stiftelses ändamål vara nyttigt. Patent- och registerstyrelsen meddelar tillstånd till grundande av stiftelsen, stadfäster stiftelsens stadgar och för ett stiftelseregister. Den skall också tillse att stiftelsens förvaltning handhas enligt lag och stiftelsens stadgar. I stiftelseregistret har i slutet av år 2009 funnits 2 822 fungerande stiftelser enligt lagen om stiftelser.

I inkomstskattelagen (1535/1992) har föreskrivits om de förutsättningar, som skall vara uppfyllda för att stiftelser och andra samfund skall betraktas som allmännyttiga i inkomstbeskattningen. Beskattningen av allmännyttiga samfund är lindrigare än av övriga skattskyldiga, för verksamheten är beroende på intäkternas sammansättning antingen helt eller delvis skattefria. Dessutom kan, ifall beskattaren anser att ett samfund som är att betrakta som allmännyttigt bedriver samhälleligt betydelsefull verksamhet, samfundets

skatter enligt inkomstskattelagen lindras delvis eller helt med stöd av skattelättnadslagen (lagen om skattelättnader för vissa allmännyttiga samfund, 680/1976). På allmännyttiga samfunds beskattningsuppgifter tillämpas lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter (1346/1999).

## Litet information finns tillgänglig om stiftelserna

Beskattaren har ansett att största delen av stiftelserna, möjligtvis t.o.m. ca 90 procent, är allmännyttiga. Hur de skattestöd som de allmännyttiga samfundens får är inriktade på olika branscher eller olika uppgiftsområden för staten är inte närmare känt. Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) har uppskattat, att skattestödet till allmännyttiga samfund är av storleksordningen 100 miljoner euro per år<sup>17</sup>. Uppskattningen har varit oförändrad allt sedan mitten av 1990-talet, trots att de allmännyttiga samfundens antal och volymerna för deras verksamhet har ökat efter mitten av 1990-talet. Uppskattningen är också klart underdimensionerad. Enligt en riktgivande beräkning som gjorts i samband med revisionen har värdet av skatteförmånerna åt enbart de fem största stiftelserna varit 29–45 miljoner euro per år.

Faktaunderlaget i fråga om stiftelserna är också mer generellt sett svagt, för statistik, undersökningar och myndigheternas register alstrar endast litet och splittrad information om stiftelserna, deras ekonomi, verksamhet och offentliga stöd. Exempelvis om stiftelsernas förmögenhet har från Statistikcentralen funnits att tillgå en uppgift om endast de 11–59 viktigaste stiftelsernas finansierings-

förmögenhet, och från Skatteförvaltningen för sin del balansinformation om de stiftelser, som har meddelat den i beskattningen. År 2008 har 1 640 stiftelser meddelat i beskattningen att balansvärdet av deras förmögenhet är totalt 7,2 miljarder euro. Värdet av hela stiftelseväsendets förmögenhet har uppskattats vara klart större än så.

I åtgärdsprogrammet för en bättre reglering framhålls betydelsen av en långsiktig uppföljning av regleringens verkningar på statsfinanserna, konkurrensen och välfärden. I programmet understryks dessutom, att den information som förvärvats om verkningarna också bör utnyttjas när lagstiftningen utvecklas.

## Lagen om stiftelser

Till lagen om stiftelser har från början av år 1965 lagts till bestämmelser, med vilka man velat begränsa en stiftelses möjlighet att bedriva affärsverksamhet. Tillstånd till grundande får inte beviljas, om stiftelsens ändamål enligt dess stadgar är att bedriva affärsverksamhet (5 § 3 momentet). Stiftelse må icke idka annan affärsverksamhet än sådan, som nämnes i dess stadgar och som omedelbart främjar förverkligandet av stiftelsens ändamål (8 a §). Tidigare hade tillstånd till grundande kunnat ges åt en stiftelse, vars stadgeenliga ändamål var att bedriva affärsverksamhet. I lagen om stiftelser definieras inte närmare tillåten eller förbjuden affärsverksamhet.

När en stiftelse grundas är det en synnerlig utmaning för tillståndsmyndigheten att på basis av ansökningshandlingarna klargöra och bedöma, huruvida det och till vilka de-

<sup>17</sup> På 21 och 23 § i ISL baserade skattefriheter, exkl. evangelisk-lutherska och ortodoxa kyrkan ([http://www.vatt.fi/file/verotukiselvitys/2007/07\\_verotuet\\_2004-2009.pdf](http://www.vatt.fi/file/verotukiselvitys/2007/07_verotuet_2004-2009.pdf)).

lar i stiftelsens kommande verksamhet är fråga om affärsverksamhet. Problemen med bedömningen visas också av att i fråga om de stiftelser som redan är verksamma har det varit svårt för beskattaren att bedöma karaktären av näringsfång hos verksamheten.

Patent- och registerstyrelsen har när stiftelser grundats i fråga om näringsverksamheten övervakat, att stiftelsens stadgar formellt uppfyller kraven i lagen om stiftelser. Av tillstånden till grundande eller stiftelsens stadgar framgår inte, huruvida och till vilka delar tillståndsmyndigheten har betraktats stiftelsens verksamhet som näringsverksamhet. Tillstånd till grundande har beviljats också åt sådana stiftelser, vilkas näringsverksamhet är så omfattande i förhållande till den övriga verksamheten, att stiftelsens faktiska ändamål klart är att bedriva affärsverksamhet. Stiftelsernas verksamhet har också senare kunnat förändras till huvudsakligen bedrivande av affärsverksamhet.

Om den tillsynsuppgift som i lagen om stiftelser föreskrivits för myndigheten råder olika uppfattningar. Enligt Patent- och registerstyrelsen har för att skötas av den avsetts en primärt i efterhand utförd laglighetsövervakning som baserar sig på revisionen av stiftelserna, inte en ändamålsenlighetsövervakning. Den övervakning som utförs av Patent- och registerstyrelsen har vid effektivitetsrevisionen betraktats som synnerligen begränsad rentav för att vara laglighetsövervakning, för myndigheten tillser närmast att stiftelserna lämnar in de i lagen om stiftelser föreskrivna handlingarna.

Patent- och registerstyrelsen har med de avgifter som den uppstår för stiftelseärendena årligen täckt endast 20–60 procent av de kostnader som orsakas staten av stiftelseärendenas skötsel. Å andra sidan har den motiverat sitt begränsade verksamhetssätt med bristfälliga tillsynsresurser.

När stiftelseärendena överfördes till Patent- och registerstyrelsen från början av år 1995 var avsikten, att den nya myndigheten får erfarenhet av stiftelseärendena före en eventuell omfattande reform. Behovet av att inleda en förnyelse av lagen om stiftelser övervägs som bäst av justitieministeriet. Revisionsverket anser att behovet av en omprövning av lagen om stiftelser är uppenbart. När lagen om stiftelser förnyas bör konkurrensneutraliteten mellan olika aktörer säkerställas. Av denna anledning, och på grund av den omfattande affärsverksamhet som bedrivs av stiftelserna, borde ur lagen om stiftelser tas bort de begränsningar som har uppställts för affärsverksamhet som bedrivs i stiftelseform.

När lagen om stiftelser förnyas borde också övervägas ånyo det, till vilka delar övervakningen av stiftelserna är en myndighetsuppgift. Dessa uppgifter borde därefter definieras klarare än för närvarande och så, att de resurser som ett adekvat skötande av uppgiften kan tryggas. Revisionsverket anser det vara viktigt, att de kostnader som staten orsakas av tillsynen över stiftelserna blir täckta till fullt belopp av de avgifter som uppstår av stiftelserna. Revisionsverket har framfört denna sin åsikt redan år 1993.

## Inkomstskattelagen

Enligt inkomstskattelagen är ett samfund allmännyttigt, då det verkar enbart och omedelbart för allmän fördel i materiell, andlig, sedlig eller samhällelig bemärkelse, dess verksamhet inte enbart gäller begränsade personkategorier och det inte genom sin verksamhet bereder dem som är delaktiga i samfundet ekonomisk förmån i form av dividend eller vinstandel eller i form av sådan lön eller annan gottgörelse som är större än

skäligt (22 § 1 momentet). Alla kännetecken bör vara uppfyllda på samma gång, för att samfundet skall kunna betraktas som allmännyttigt.

Om ett samfund betraktas som allmännyttigt, är det skattskyldigt för inkomst av näringsverksamhet. Det är skattskyldigt också för inkomst av fastigheter på i inkomstskattelagen närmare föreskrivna fall och då enligt en lägre skattesats än den som gäller för andra skattskyldiga. I inkomstskattelagen har dessutom föreskrivits om inkomster, vilka inte anse som näringsinkomst när det är fråga om ett allmännyttigt samfund.

Beskattningen av allmännyttiga samfund har visat sig vara mycket problematisk. Skattestyrelsen gav år 2005 den första riksomfattande anvisningen om beskattning av allmännyttiga samfund, preciserade den inom kort och gav år 2007 en ny anvisning. I anvisningarna har utförligt behandlats de grundläggande frågorna vid beskattning av allmännyttiga samfund, såsom det, när ett samfund är allmännyttigt och när en verksamhet anses som näringsverksamhet. Organisationerna har kritiserat vardera anvisningen, har ansett sitt beskattningsbemötande vara oklart och har ansett att anvisningarna har skärpt beskattningen. År 2009 tillsatte därför finansministeriet en arbetsgrupp, vars ändamål angavs vara att öka förutsägbarheten och rättssäkerheten i beskattningen. Arbetsgruppen kom med ca 30 förslag till precisering och tolkning av Skattestyrelsens färskas och redan från tidigare omfattande anvisning om beskattningen.

Enligt grundlagen bestäms om statsskatt genom lag, som skall innehålla bestämmel-

ser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd (81 § 1 momentet). I beskattningen av allmännyttiga samfund har betydelsen av beskattnings- och rättspraxis accentuerats i stället för bestämmelserna om inkomstskatten. Rättspraxisen för sin del är delvis föråldrad, och dessutom gäller rättsfallen alltid något enskilt fall med dess särdrag, varför de ofta är svåra att tillämpa i praktiken.

Behovet av att precisera bestämmelserna i inkomstskattelagen har förts fram i ett flertal sammanhang. Enligt justitieminister Tuija Brax kan utvecklandet av organisationsbeskattningen inte basera sig på att organisationerna är tvungna att en i sänder via domstol söka prejudikat, på vilka deras beskattningsbemötande i fortsättningen bygger<sup>18</sup>. Också Skattestyrelsen har framfört, att hållbarhet, förutsägbarhet och rättssäkerhet i beskattningen av allmännyttiga samfund förutsätter avgöranden som berör lagstiftningen<sup>19</sup>.

Enligt åtgärdsprogrammet för en bättre reglering skall lagstiftningen vara så tydlig, enkel, flexibel och förstäelig som möjligt. Förståeligheten skall bedömas också ur medborgarnas och småföretagarnas synvinkel och deras behov av att anlita hjälp av myndigheter eller andra sakkunniga skall vara så litet som möjligt. I åtgärdsprogrammet konstateras grundlagens speciella krav angående beskattningen, och påpekas att skattebelopp och grunderna för skattskyldighet skall framgå av noggrant avgränsade bestämmelser i lag, eftersom lagstiftningen inverkar på företagets och privatpersoners rättsskydd<sup>20</sup>. Den rätta bilden av skattskyldigheten, och om grunderna för avvikelser från den, borde

<sup>18</sup> Brax, Tuija, justitieminister. Anförande vid social- och hälsovårdsorganisationernas tillställning 26.8.2008 och anförande vid KANE medborgarsamhällsforumet 3.9.2008.

<sup>19</sup> Skattestyrelsen. Utlåtande om promemorian Beskattningen av allmännyttiga samfund (daterat 11.12.2009, Dnr. VH 1023/344/2009).

<sup>20</sup> Statsrådets kansli. Åtgärdsprogrammet för en bättre reglering. Del 1. Statsrådets kanslis publikationsserie 8/2006. Statens revisionsverk har behandlat lagstiftningens kvalitet som en del av det statsfinansiella beslutsfattandet också i sin berättelse till riksdagen om sin verksamhet för finansåret 2008 B 15/2009 rd.

således fås direkt på basis av skattelagen. Beskattningen borde inte få bli beroende av rätts- och beskattningspraxis eller beroende av det, att den skattskyldiga känner tillräckligt väl ifrågavarande rättspraxis och Skattestyrelsens tillämpningsanvisningar.

Till betydelsen av rättspraxis anknyter också praxis för publicering av högsta förvaltningsdomstolens beslut och tillgängligheten för beslut som inte har publicerats. Skatteförvaltningen får automatiskt till sin kännedom samtliga högsta förvaltningsdomstolens beslut som har getts i skatteärenden, medan åter de övriga berörda parterna måste kunna särskilt begära ett visst beslut. En sådan situation förverkligar illa jämlikhet i bemötandet av och ställningen för parterna i beskattningen.

Revisionsverket anser att inkomstskattelagen i skyndsam ordning bör förnyas så, att den också innehållsmässigt uppfyller kravet att om beskattningen bör bestämmas genom lag. Om grunderna för allmännyttighet borde föreskrivas med lag avsevärt exaktare än för närvarande. Det finns internationella exempel på att inkomstskattelagstiftningen kan utvecklas så, att om grunderna för allmännyttighet föreskrivs noggrannare i lagen och så, att bestämmelserna ger myndigheterna tillräckliga grunder för att styra och övervaka iakttagandet av bestämmelserna.

I det fall, att skattestödet till stiftelserna anses vara ändamålsenligt, är revisionsverket av åsikten att lagstiftningen bör preciseras så, att med lag också föreskrivs om vad som betraktas som tillräckligt vederlag för de skatteintäkter som samhället går miste om.

Skattelättnaderna leder till konkurrenssolägenheter, men dessa är illa kända. När de allmännyttiga samfunden i allt större utsträckning är verksamma på samma marknad som företagen, har samtidigt den risken ökat, att de allmännyttiga samfundens skat-

teförmåner leder till effekter som snedvrider konkurrensen och samtidigt till sådana snedvridningar, som man inte har kunnat ta i betraktande när inkomstskattelagen på sin tid stiftades.

## Lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter

Enligt lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter är de centrala beskattningsuppgifterna som gäller skattestöd och skattelättnader sekretessbelagda. Rentav informationen om ett samfunds allmännyttighet är sekretessbelagd. Av detta följer, att utomstående parter inte har förutsättningar att bedöma skattemyndigheternas verksamhet när dessa tillämpar bestämmelserna om allmännyttighet och beviljar skattestöd. Utomstående har inte heller möjlighet att bedöma det, om ett samfund som beskattaren betraktar som allmännyttigt verkar i tillräcklig omfattning för det allmänna goda. Skyldigheten att hemlighålla beskattningsuppgifterna bidrar för sin del till att marknaden inte är transparent och de verkningar som snedvrider konkurrensen inte framgår tillräckligt.

Revisionsverket har ansett att det på grund av det i form av skatteförmåner och skattelättnader givna offentliga ekonomiska stödet, och likaså på grund av den som allmännyttiga avsedda karaktären, inte är motiverat att för beskattningen av allmännyttiga samfund gäller samma sekretessbestämmelser som för andra skattskyldiga.

## Företags- och samfundsdatasystemet

Vid en förstudie som granskade behoven av en revision av de elektroniska tjänster som

den offentliga förvaltningen erbjuder åt företagen konstaterades, att Företags- och samfundsdatasystemet är bristfälligt till sina egenskaper. De med Företags- och samfundsdatasystemet logiskt förknippade basregistren - handelsregistret, stiftelseregistret, registret över mervärdesskattskyldiga, arbetsgivarregistret och förskottsuppbördsregistret - är såväl funktionellt som administrativt differentierade tillämpningar. Differentieringen av registren försvårar övervakningen av företag och samfund och kontrollen av kvaliteten för uppgifterna om dem. Vid effektivitetsrevisionen av statsstödet till och övervakningen av stiftelserna har också observerats, att exempelvis endast en del av de stiftelser som bedriver affärsverksamhet har funnits antecknade i handelsregistret. Företags- och samfundsdatasystemet innehåller inte heller tillräckligt uppgifter om alla föreningar som har registrerats i föreningsregistret. Företags- och samfundsdataregistret tjänar inte informationsbehovet hos dem som anlitar informationstjänsten i den omfattning som offentligheten i företagets och samfundens verksamhet skulle förutsätta, emedan från den offentliga informationstjänsten fås endast begränsat offentliga uppgifter som gäller företagen och samfunden.

Att uppgifterna om företag och samfund har spritts på flera tjänster tjänar inte hel-

ler de krav som nuförtiden bör ställas på offentlighetsprincipen. De offentliga uppgifterna om företag och samfund borde finnas tillgängliga från en elektronisk service som upprätthålls av en myndighet, även om en del av uppgifterna vore avgiftsbelagda. Skatteförvaltningens samt Patent- och registerstyrelsens fleråriga betydande satsningar på utvecklande av den elektroniska kommunikationen genom Företags- och samfundsdatasystemet bör också synas som en övergripande servicehelhet som har producerats kundorienterat.

Revisionsverket anser att Företags- och samfundsdatasystemet och dess basregister inte uppfyller de krav som numera bör ställas på en sådan god informationshantering om vilken föreskrivs i 18.1 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Att registeruppgifterna är enhetliga och a jour hör till de grundläggande krav som bör ställas särskilt på de fundamentala dataarkiven. Enligt revisionsverkets uppfattning borde Företags- och samfundsdatasystemet utvecklas allt närmare mellan olika register så, att uppgifternas kvalitet lätt kan kontrolleras med övervakning. Detta förutsätter också ändringar av lagstiftningen i fråga om hela infrastrukturen för basdataarkiven.

# 8 En god administrering av statens verksamhet och egendom

## 8.1 Politikprogrammen som styrningsmedel

### Slutledningar och ställningstaganden

På politikprogrammen har ställts stora förhoppningar vad gäller genomförandet av regeringsprogrammet och den horisontella samordningen av politikåtgärderna på statsrådsnivå. I sin nuvarande form förmår politikprogrammen inte uppfylla förväntningarna på en effektivare politisk styrning och bättre beredning och verkställande av politiska åtgärder som överskrider sektorgränserna i förvaltningen. Programmen saknar en klar strategisk kärna, programverksamhetens förhållande till parallella reformprojekt är oklar, programmens verktningsmedel är synnerligen begränsade och ofta hade åtgärderna blivit verkställda oberoende av programmen.

Med hjälp av politikprogrammen har man lyckats åstadkomma kontakt- och kommunikationskanaler, som har ökat acceptansen av åtgärder som överskrider sektorgränserna och har uppmuntrat ministerierna till samarbete i beredningen och verkställandet av dem. De observerade problemen gäller inte så mycket programmens verkställande i praktiken som de grundläggande förutsättningar som det nuvarande tillämpningssättet ger och de verktyg för påverkan som ges åt programledningen.

Enligt revisionsverkets bedömning är det inte motiverat att fortsätta med politikpro-

grammen under nuvarande verkställighetsförutsättningar. Revisionsverket rekommenderar att vid sidan av politikprogrammen utvecklas också andra sätt för integration och att i detta utnyttjas både nationella och internationella exempel.

Programmen kan emellertid bereda jordmånen för att ett nytt slags samarbetskultur utvecklas och befästs. Till den del man önskar använda politikprogram också i fortsättningen, måste programmens innehåll fokuseras, förutsättningarna för beredning och koordinering av ärendena utökas, engagemanget från ministeriernas sida stärkas och fullmakterna att fatta beslut om resurstilldelningen vidgas.

### Behovet av och syftet med politikprogram

Politikprogrammen togs i bruk under statsminister Matti Vanhanens I regeringens tid och den andra programperioden pågår. De hade föreslagits i projektet för utvecklande av centralförvaltningen år 2001 i syfte att effektivisera den politiska styrningen och verkställandet av regeringsprogrammet samt att förbättra den tväradministrativa beredningen och verkställandet i förvaltningen. Som en utmaning betraktades att samhällsproblemen allt oftare kräver en beredning av



ärendena över förvaltningsområdenas gränser och definiering av nya slags tväradministrativa åtgärder. Verkställandet av regeringens strategidokument (HSA) och politikprogrammen förmodades knyta regeringsprogrammet, ramberedningen och uppgörandet av budgeten fastare till varandra.

Erfarenheterna från den första programperioden utvärderades i en av statsrådets kansli beställd utredning och av en arbetsgrupp som dryftat behoven av förnyelse. Då framhölls, att programledningen framför allt är en politisk process och att programmets viktigaste beror på den politiska viljan. Dessutom sågs ett behov av att förbättra den administrativa samordningen. Som utmaningar sågs bl.a. att definiera programmets anslagsbehov och ram, samordna programmets omfattning och hanterbarhet, "tillräckligheten" för programmets nätverksliknande verksamhetssätt utan en formell organisation och ministeriernas kunnande på området för tväradministrativ verksamhet.

## Förutsättningarna för den politiska styrningen

Verkställandet av programmen är ännu på hälft, men enligt observationerna vid revisionen har i programmen ministergruppernas roll förblivit oklar och ärendenas behandling i en ministergrupp garanterar inte linjedragningarnas eller överenskommelsernas bärighet. De koordinerande ministrarna har inte medel att inverka på viktiga val som gäller resurstilldelningen eller verksamhetens tyngdpunkter, och ministergruppernas medlemmar förefaller inte att uppleva grupperna som en arena för betydelsefulla politiska överenskommelser.

Programmen har trots deras officiella ställning och inskrivning i regeringsprogrammet

inte fått en plats bland regeringens viktigaste uppgifter. Bristerna i regeringens kollektiva engagemang syns förutom i programmets resurser också i det, att inte ens ministergruppernas och den koordinerande ministrarnas nuvarande verktningsmedel har utnyttjats. Ministrarna har inte deltagit i budgetberedningen eller budgetförhandlingarna på programmets centrala förvaltningsområden. De listningar som gjorts över programmets anslag har inte haft betydelse när budgeten har gjorts upp.

Programmets ministergrupper förefaller inte att erbjuda en fungerande kanal för ingående av politiska överenskommelser, utan de överskuggas av statsrådets permanenta och traditionella utskott och ministerarbetsgrupper. Ministergrupperna har inte förmått skapa en ny politisk kultur som överskrider sektorgränserna, även om de har främjat ministrarnas möjligheter att diskutera politikens innehåll.

## Definieringen av programmets grundläggande karaktär och roll

Programmets grundläggande karaktär och roll har inte definierats klart. Däremot har man önskat betona programmets nätverksliknande och politiska natur. Ett effektivt verkställande av programmen förutsätter ändå ett deras basuppgifter, verkningssätt och kanaler preciseras för programmets arbetsplan. Programmen försöker fungera i många roller och inverka på samma gång på alla beslutsfattandets nivåer och i ett flertal beredningsprocesser.

Programmen har nu till stor del tagit sig rollen att informera, marknadsföra och följa med åtgärder. Detta beror både på resursernas knapphet och på att programåtgärderna har verkställts splittrat. Att program-

mets egen arbetsinsats inriktas på talrika enskilda informations- eller utbildningsevenemang garanterar inte nödvändigtvis resultat i alla grundläggande målsättningar eller konkreta förändringar av verksamhetssätten på den kommunala nivån, i organisationers eller företags verksamhet eller bestående effekter exempelvis i spridande av goda förfaranden.

## Programmets strategiska kärna och betoningar av innehållet

Valet av åtgärder baserar sig på de allmänna linjerna i regeringsprogrammet, men sker synnerligen splittrat dvs. består av projekt som olika ministerier, ämbetsverk och andra samarbetspartners betraktar som viktiga. Programmen saknar en sådan strategisk kärna, som fokuserar verkställandet och uppställer de viktigaste uppgifterna i prioritetsordning. När den strategiska kärnan blir diffus, blir programmet lätt en sammansättning av mångahanda enskilda åtgärder vilkas synergiska nytta kan vara liten. Till detta torde för sin del bidra att de med tanke på programmets målsättningar viktigaste samhälleliga reformerna till stor del bereds utanför programmen eller som separata projekt, varvid programmets roll blir att följa med dem.

Programmen är mycket omfattande och deras sortiment av åtgärder avsevärt stort. Under programmets paraply har sammanförts också många sådana reformprojekt, i vilkas beredning eller verkställande programmet inte har en aktiv roll. Omfattningen kan till viss del motiveras med programmets grundläggande karaktär att vara en länk som förenar förvaltningsområdena och binder samman de politiska åtgärderna. I praktiken verkställs åtgärderna enskilt och växelverkan mellan skilda projekt och aktörer blir li-

ten. När åtgärderna och ansvaret har definierats enligt förvaltningsområde och utgående från organisationernas egna förslag, ändras inte sättet för att genomföra politikprogrammet på de tidigare tolkningarna av åtgärdernas centrala innehåll, ärendenas viktighetsordning eller behövliga permanenta samarbetsformer.

Politikprogrammen förefaller inte heller att ta fram de spänningar som eventuellt ingår i de skilda sektorernas åtgärder eller att erbjuda möjligheter till att lösa dem. Snarare försöker man när åtgärderna sammanställs och deras innehåll definieras att stärka ett emellanåt skenbart samförstånd om åtgärdernas likriktning och koherens.

Betoningen i programåtgärderna ligger vid ett enda förvaltningsområde, dvs. förvaltningsområdena för de ministerier hos vilka programmen har placerats. Placeringen inverkar på betoningen, men ännu större betydelse har beredningsprocessen och traditionerna på politikområdet. Exempelvis att främja hälsan upplevs lätt som ett ärende för social- och hälsovårdsförvaltningen, trots att den grundläggande målsättningen är just att aktivera de övriga förvaltningsområdena till ett brett och samfällt hälsofrämjande. Den splittrade beredningen alstrar mest förslag från just det förvaltningsområde, där politikåtgärder redan tidigare har planerats t.ex. i syfte att främja hälsan. I fråga om egentliga "tväradministrativa" eller till andra förvaltningsområden förlagda åtgärder är det mycket ofta fråga om att registrera redan pågående åtgärder inom programmets ram. Å andra sidan främjar uppsplittringen av åtgärderna på separata delar redan i inledningsskedet inte uppkomsten av ett nytt slags samarbete. Programmets grundläggande målsättning, en tolkning av innehåll och åtgärder som överskrider gränserna mellan förvaltningsområdena, och en beredning

av dem genom horisontell samordning, förefaller inte att realiseras.

Politikprogrammets innehåll verkar inte att hänföras till regeringens kärnuppgifter. Programmets innehåll utarbetas så, att man inte förväntar sig betydelsefulla nya initiativ i samband med dem. Delvis av denna orsak anses programmen inte behöva betydande fullmakter eller resurser.

### Programmets förhållande till pågående och parallella politiska åtgärder

När programmen har startats har man inte ansett det vara behövligt att göra en översikt av redan pågående utvecklingsprocesser och sammanställa en helhetsbild av reformer och utvecklingsprojekt. En sådan sammanställning kunde klargöra, i vilken mån i tidigare beslutade program eller utvecklingsprojekt ingår samma åtgärder som i de politikprogram som skall startas. Av denna anledning kan vid sidan av politikprogrammet samtidigt pågå nationella program, processer för verkställande av principbeslut, eller andra omfattande projekt, med vilka utvecklas samma saker. Exempelvis vid sidan av politikprogrammet för hälsofrämjande pågår ett flertal program och projekt, i vilka ingår samma eller överlappande åtgärder eller annars innehållsmässigt anknyter till varandra. En del av dessa har i planen för politikprogrammet tolkats som kanaler för verkställandet av dess åtgärder, men till stor del verkställs de parallella programmets sammanfallande åtgärder splittrat, på ett sätt som anges av ettvarat separat program, utan att programmets inbördes relation eller resultatansvaret har definierats klart. Politikprogrammet har inte haft möjlighet att sammanföra eller på ett betydelsefullt sätt in-

tegrera de separata programmen och deras med tanke på politikprogrammet väsentliga åtgärder.

Trots programmets tydliga överlappningar noterar en stor del av programmets verkställare inte några särskilda behov av samordning. Programmen anses till sina utgångspunkter eller sin natur vara olika, eller man anser att den behövliga integreringen tillgodoses med enskilda sakkunnigas arbete. Politikprogrammet kan också tolkas som en sådan påverkan på "hög nivå", som har bara få kopplingar till det praktiska utvecklingsarbetet. Vid revisionen kunde inte påvisas, att överlappningarna hade lett till direkta dubbelringar i resursanvändningen eller till onödiga utvecklingsåtgärder. Trots detta kan det stora antalet parallella program och splittringen av åtgärderna betraktas som oändamålsenlig. Enbart att bereda programmen, fastställa åtgärderna i skilda programkontexter, överenskomma om medverkande och följa upp de parallella programmen i separata organisationer eller nätverk innebär ineffektivitet i utnyttjandet av de sakkunnigas arbetsinsats. Samtidigheten för många löst sammankopplade utvecklingsprocesser försämrar möjligheterna att slå fast prioriteter, varsebli de olika aktörernas ansvar och fastställa mervärdet av respektive åtgärd.

Behovet av samordning verkar också att minskas av den volymens logik som är rådande i programmets verkställighet. Programmen är till sin grundläggande karaktär synnerligen kommunikativa, och då stöder alla seminarier och tillställningar, rapporter och handböcker de kommunikativa målsättningarna. De som verkställer programmen antar, att ju större antal olika operationer som "bär upp" det som programmet betraktar som viktigt, desto bättre når budskapet fram.

Det största problemet av det stora antalet

parallella program och projekt och den bristfälliga definieringen av programmens inbördes förhållande orsakas för den politiska ledningens styrnings- och uppföljningsåtgärder. Att gestalta helheten blir svårt och ofta är det oklart, i vilka avseenden vilket program eller delprojekt framskrider mest resultatrikt. Det stora antalet parallella utvecklingsprojekt försvagar särskilt politikprogrammets möjlighet att kanalisera den politiska styrningen och rapportera som en helhet om hur målsättningarna på ett visst politikområde har realiserats.

Överlappningarna i de många utvecklingsoperationerna hämmar också utvecklingsarbetet på det lokala planet, i synnerhet i kommunerna. Det är svårt att identifiera statsmaktens fundamentala budskap och prioriteter, och nätet av talrika parallella och delvis överlappande program kan undergräva hela program- och projektadministrationens trovärdighet. Faran är uppenbar trots att kommunerna ofta har nog så pragmatiska sätt att orientera sig på programfältet och finna en lämplig riktning för att förverkliga sina egna utvecklingsprojekt.

## **Programmets organisering, resurser och förhållande till de centrala beslutsprocesserna**

Politikprogrammets placering hos ett visst ansvarsministerium förefaller att ge programmet stämpeln som förverkligare av målsättningarna på ett förvaltningsområde. Väsentligare än placeringsministeriet är emellertid det att eventuellt sakkunnigstöd lättast kan fås just av placeringsministeriet och p.g.a. åtgärdernas innehåll av ämbetsverken på detta förvaltningsområde.

Programmets egna resurser är mycket små och med "egna" anslag har man kunnat star-

ta endast enskilda avgränsade utredningar, materialprojekt eller seminarier, vilkas resultat med tanke på enskilda åtgärder kan vara stort, men betydelsen liten med hänsyn till programmets målsättningar som helhet. Programmets egna anslag är inte det största problemet i resurstilldelningen. Med tanke på programmets verkningar är den till buds stående sakkunniginsatsen och möjligheterna att inverka på anslag som är betydelsefulla för programmet ett avsevärt större problem. Programmen är mycket beroende av att placeringsministerierna bereder sig på programmets förverkligande och den behövliga arbetsinsatsen. Också placeringsministeriernas beredskap inför politikprogrammets behov varierar. T.ex. avvikande från andra program har placeringsministeriet för politikprogrammet Arbete, företagande och arbetsliv till stöd för programmet anvisat tre deltidsanställda sakkunniga, vilket avsevärt förbättrar programmets möjligheter att realiseras.

Ur programledningens synvinkel sett står ministeriernas sakkunniginsats i allmänhet inte till programmets förfogande, utan har även i bästa fall tilldelats de enskilda åtgärder, för vilka ministeriet har ålagts ansvaret. Detta är ägnat att splittra programmet till att bli en verkställare av avgränsade, enskilda delprojekt. Resurstilldelningen stöder inte en integrering av åtgärderna, nya öppningar eller en förädling av de åtgärder som utformats rätt allmänt i initialskedet. Programmen har inte tillräckliga beredningsresurser eller fullmakter att använda sådana.

Programmets ledningsgrupp av tjänstemän kan vara ett viktigt samarbetsskapande forum. Enligt bedömningar som framförts vid intervjuer blir gruppernas roll ofta mindre än man hoppats, emedan man i dem inte kan komma överens om att inrikta resurserna på ett nytt, viktigt sätt eller att använda ministeriernas arbetsinsats.

Under den andra programperioden avstod man från försöket att med varandra integrera uppgörandet av regeringens strategidokument, beredningen av ramen och budgeten samt förverkligandet av politikprogrammen, trots att den arbetsgrupp som utvärderat erfarenheterna från den första programperioden ansåg detta vara en nog så motiverad målsättning. När ur programmen till stor del utelämnades åtgärder med direkta inverningar på anslagen, ansågs en anknytning till ram- och budgetplaneringen inte längre vara väsentlig under den andra programperioden. Dessutom antogs i fråga om regeringens första ramrunda, att programmen inte hann göra upp sina egna förslag före "ramfönstret stängdes". Härefter har programmen till stor del nöjt sig med att för budgetberedningen endast föreslå ett årligt omkostnadsanslag. Via ministergrupperna har framförts önskemål om att en del anslag skall säkerställas, men detta har inte haft nämnvärd effekt.

Programledningen fungerar i stor utsträckning beroende av det, att de olika ansvarsinstanserna har inkluderat medverkan i programmet i sina verksamhets- och ekonomiplaner, de årliga resultatplanerna, enheternas arbetsplaner och förvaltningsområdets resultatavtal. Programmen har inte möjlighet att direkt påverka innehållet i dessa dokument och styrningsförfaranden. I dokumenten är omnämnandena av medverkan i programmet ofta tämligen allmänt hållna eller de saknas helt. Å andra sidan har det i politikprogrammen inte alltid ansetts vara behövligt att ta befattning med ministeriernas "interna" angelägenheter, utan har betonats deras självständighet när de planerar sin egen verksamhet.

## Åtgärdernas framskridande, programmets mervärde och resultatens varaktighet

En stor del av de åtgärder som har inskrivits i programmet verkar att ha framskridit under programperioden och med politikprogrammets hjälp har kunnat påskyndas beredningen av en del åtgärder. Visserligen hade en stor del av åtgärderna sannolikt verkställts också annars och det är därför svårt att bedöma politikprogrammets betydelse för deras framåtskridande. I programmen ingår ett betydande antal åtgärder, vilkas beredning eller verkställande har påbörjats före programmet och på vilkas verkställighetsprocess programmet inte ens avser att påverka i väsentlig grad. En del av åtgärderna har således inskrivits i programmet närmast som en påminnelse om att det är skäl att följa med också hur dessa reformprocesser framskrider. Många åtgärder har inletts på basis av ministeriets eller ämbetsverkets egna strategier eller linjedragningarna i verksamhets- och ekonomiplanen eller som fortsättning på ett tidigare utvecklingsarbete. Det verkar som att ett stor del av åtgärderna verkställs oberoende av programmet och innehållsmässigt i enlighet med tidigare planer.

Enligt observationerna vid revisionen ändrade politikprogrammet inte väsentligt på ministeriernas planerade verksamhet eller på betoningarna i och inriktningen av sakkunnigarbetet. Inte heller har nya slags samarbetsrelationer uppkommit i nämnvärd omfattning. Det horisontella samarbetet beror i stor utsträckning på praxis för och omfattningen av det tidigare samarbetet. Från denna synpunkt sett blir programmets mervärde begränsat, även om de i bästa fall kan berika beredningen genom att förmedla information om parallella åtgärder och skapa åtminsto-

ne temporära arenor för diskussioner mellan sakkunniga från olika förvaltningsområden.

Det verkar som att de åtgärder, för vilka huvudsakligen ansvarar placeringsministeriets enheter och inrättningarna på dess förvaltningsområde, har framskridit allra säkrast och även närmare uppföljda än övriga åtgärder i programmet. Däremot har just de för politikprogrammen viktiga åtgärder som är tväradministrativa eller huvudsakligen finns på andra förvaltningsområden framskridit antingen långsammare eller i övrigt oberoende av programmet. Programmet har haft svårigheter att knyta just dessa aktörer till att styra åtgärderna på deras ansvar i enlighet med politikprogrammets särskilda målsättningar. Å andra sidan är sortimentet och antalet åtgärder så stort, att det är svårt för programledaren att i praktiken styra verkställandet av alla åtgärder eller ens särdeles detaljerat följa med hur de framskrider.

Programmets mervärde ligger framför allt i att de lyfter fram saker som regeringen anser vara viktiga. Under regeringsperioden kan den offentlighet som politikmålsättningarna har fått och den uppkomna debatten inverka på kommande beslutsfattare och beslut. Denna kulturella eller attitydmässiga förändring är vanskelig att direkt observera eller påvisa.

I politikprogrammen ingår synnerligen litet åtgärder med vilka skulle skapas förutsättningar för att främja politikmålsättningarna. I dokumenten och kommunikationen talas vagt om nätverkande mellan olika instanser, men som resultat av åtgärderna förväntas inte med några få undantag att skall uppkomma nya slags samarbetsförfaranden, organiserade nätverk eller arenor för samfällad planering och beredning. I åtgärderna fokuseras på att främja vissa reformer och pilotprojekt, inte på att utveckla stadgade samarbetsförfaranden. Som resultat av de be-

rednings- och utvecklingsprojekt som ingår i programmet uppkommer författningsändringar, rapporter från arbetsgrupper, handböcker m.m. När programperioden avslutas, måste man ändå fråga sig, vilka varaktiga resultat programmen efterlämnar vad angår den horisontella beredningen av politiken.

## Synpunkter på utvecklande

För genomförande av horisontell beredning och verkställande av politiska åtgärder över förvaltningsområdenas gränser behövs starkare eller mer förpliktande samordningsförfaranden än de nuvarande politikprogrammen. Det verkar som att i en del andra program är förutsättningarna för integrering bättre än i politikprogrammen (t.ex. Strategiskt program för skogsbranschen). Också internationella erfarenheter av horisontell politisk integrering eller "innehållsmässiga huvudfåror" kan ge en grundval för införande av nya verktyg. Integreringen kan beroende på situationen förutsätta att olika "referensramar" används, ansvaret för beredningen definieras, budgetåtgärder och anslag sammanställs och styrs horisontellt, temporära eller varaktiga organ inrättas och emellanåt också att beredning av typen kommitté tillämpas. Statsrådets kanslis roll i att utveckla den horisontella integreringen och samordningsverktygen bör preciseras och stärkas. Samtidigt bör finansministeriet och statsrådets kansli förpliktas att bedriva samarbete i integreringen av den tväradministrativa politiken.

Enligt revisionsverkets bedömning har politikprogrammen trots deras nuvarande betydande brister småningom berett jordmånen och acceptans för ett nätverksartat och inofficiellt samarbete mellan ministerierna. Den goda sidan med det öppna och nätverksarta-

de verkställandet är lättheten i programadministrationen och möjligheten till en flexibel omprövning av åtgärderna under programperioden. Politikprogrammen har inte genomförts enligt de ursprungliga definitionerna, varför programledningsmodellens alla möjligheter eller slutliga effekt inte ännu har testats. Det är emellertid nödvändigt och möjligt att utveckla programverksamheten så att den är avsevärt effektivare än för närvarande. Det är å ena sidan frågan om att tillämpa grunderna för det ursprungliga programkonceptet och å andra sidan om att skapa nya verktyg och förfaranden som stärker genomförandet av nya program.

I en del situationer kan politikprogrammen användas för att kommunicera om och förmedla samhällspolitiska målsättningar och linjedragningar vilka regeringen betraktar som viktiga. Behovet föreligger emellertid endast när det är motiverat att bygga programmet på metoder som utnyttjar bl.a. effektiva medel för utbildning och kommunikation på skilda nivåer. I annat fall kan de nuvarande principbesluten och redogörelserna med deras verkställighetsplaner och uppföljningsskyldigheter räcka till för detta ändamål. Politikprogrammets bäst fungerande roll kan vara att precisera innehållet i en sådan politik, vars kärnuppgifter inte direkt kan åläggas ett enda ministerium och där det finns uppenbara skuggområden i planeringen av åtgärderna. Definieringen av genuint tväradministrativa informationsbehov och beredningen av motsvariga åtgärder kan ske med hjälp av ett politikprogram.

I alla situationer bör politikprogrammets innehåll baseras på de mest centrala och viktiga målsättningarna och linjedragningarna i regeringsprogrammet. Det lönar sig inte att göra programmen till en utfyllnad av regeringsprogrammet eller strategidokumen-

tet. För programmets beredningsarbete och styrning bör direkt underställt programledningen frigöras behövliga sakkunnigresurser från ministerierna och eventuellt också andra håll. Det är inte nödvändigtvis fråga om stora projektenheter, men väsentligt är, att programmets verkställighet inte får vara helt beroende av sektorministeriernas beredskap eller vilja att stöda programarbetet. Samtidigt bör hela statsrådets och ministeriernas engagemang för programmets verkställande och beredningen av åtgärderna stärkas före programmets egentliga verkställighetsskede. Statsrådets kanslis roll som direkt styrnings- och rapporteringskanal och eventuellt även som placeringsställe för programmen bör preciseras. Till kansliets roll kan också höra att kartlägga reformprojekt och program som pågår i initialskedet och som stöder politikprogrammets målsättningar, och att ställa eventuella förslag till sovrande och arbetsfördelning i syfte att undvika överlappande programverksamhet.

I stället för de nuvarande separata ministergrupperna kan de för programmen ansvariga ministrarna använda de traditionella ministerutskotten och arbetsgrupperna och i en del fall kan ministrarnas "uppdragsportfölj" bestå huvudsakligen av uppgifter som politikprogrammen kräver. Detta understryker programmets vägande roll i förverkligandet av regeringsprogrammet. Om de anslag som programmets verkställande kräver förhandlas på samma sätt som om sektorministeriernas resurser. Programmets fullmakter att påbörja utrednings- och beredningsarbete utökas. När innehållet preciseras bör definieras en klar strategisk kärna, i programmet sammanföras endast de allra viktigaste horisontella åtgärderna och överenskommas om under vilka perioder och med vilka förfaranden deras framskridande skall följas upp.

## 8.2 Administreringen av statens fastighetsförmögenhet och utbudet på tomter

### Slutledningar och ställningstaganden

Staten har i ett flertal program uppställt som målsättning att främja utbudet på tomter. Vid sidan av planläggning av nya tomter vore det viktigt att bebygga de tomter som är färdigt planlagda men står tomma. Sådana tomter har man uppskattat att finns i stort antal exempelvis i huvudstadsregionen. I bruktagandet av obebyggda tomter kunde stödas med utvecklande av systemet för fastighetsbeskattningen. I effektivitetsrevisionsberättelsen Statens roll i att öka utbudet på tomtmark och förenhetliga samhällsstrukturen (208/2010) har utvärderats statens åtgärder i syfte att utökat tomtutbudet i tillväxtcentra.

I enlighet med statens fastighetsstrategi från år 1998 har strävan varit att koncentrera statens fastighetsförmögenhet till de statliga affärsverken. Trots koncentrerings av fastighetsförmögenheten finns alltså fastighetsförmögenhet i flera aktörers besittning och uppgifterna om statens fastigheter är bristfälliga i fastighetsdatasystemet.

I enlighet med statens fastighetsstrategi har man gått in för att få en så god avkastning som möjligt på statens fastighetsförmögenhet. Denna målsättning har emellertid inte anpassats till andra samhällspolitiska viktiga målsättningar, såsom en bostadsproduktion till skäligt pris. Vid sidan av enskilda affärsverk eller resultatområden behövs en bredare syn på samhällsbyggandets och bostadsproduktionens betydelse för hela folkhushållet och därigenom också för statsfinanserna.

### Fastighetsskattens roll för ett ökat tomtutbud

I tillväxtcenterregionerna och särskilt i Helsingforsregionen har bostadspriserna fortsatt att stiga. För att lindra situationen har i ett flertal strategier och program uppställts som en målsättning att utöka tomtutbudet. Enligt markanvändnings- och byggnadslagen är planeringen av markanvändningen primärt ett ansvar för kommunerna. Också staten har en viktig roll i tomtutbudet, för den stiftar lagarna, är myndighet, är markägare och beviljar understöd.

Trots att det i Finlands största kommuner råder en ständig brist på egnahemshustomter, förefaller på basis av revisionen tomtsituationen i genomsnitt i de största tillväxtcenterregionerna att vara åtminstone skälig. I tillväxtcentra kommer emellertid efterfrågan på bostäder att vidmakthållas av bl.a. inflyttningen till regionerna samt de förändringar som sker i bostadsbyggandet. Enbart att nya tomter planläggs garanterar ändå inte att tomterna bebyggs. Exempelvis har det uppskattats att i huvudstadsregionen finns närapå sju miljoner våningskvadratmeter färdigt planlagd bostadsareal. Vid sidan av planläggningen vore det därför viktigt att få de färdigt planlagda tomterna bebyggda. Då kunde man också utnyttja de investeringar som redan har gjorts i områdena. På byggandet av tomterna kan man inverka med fiskala medel, i synnerhet med en förhöjd fastighetsskatt på obebyggda tomter.



## Administreringen av statens fastighetsförmögenhet i förhållande till en bostadsproduktion till skäligt pris

För staten gjordes år 1998 upp en fastighetsstrategi. Syftet med den var att föra samman den fastighetsförmögenhet som fanns i olika statliga aktörers besittning och att avstå från fastighetsförmögenhet som var onödig för staten. Målsättningen var att med hjälp av statens fastighetsaffärsrörelse täcka den statsskuld som hade uppkommit till följd av bankkrisen på 1990-talet. Statens fastigheter bland omsättningstillgångarna koncentrerades till Kapiteeli Ab, som såldes år 2006. I fråga om anläggningstillgångar gick man in för att koncentrera fastigheterna vad gällde byggnader i Senat-fastigheters och vad gällde skogs- och vattenområden i Forststyrelsens besittning. Trots att läget har klarnat i och med fastighetsstrategin, har de talrika överföringarna av besittningen mellan statens olika ämbetsverk, inrättningar, affärsverk och företag gjort det svårt att gestalta helhetsbilden.

Statens fastighetspolitik ledde i synnerhet i början av 2000-talet till konflikter med kommunerna. Staten har i olika sammanhang betonat ett ökat tomtutbud i tillväxtcentra och har uppställt som målsättning att åt kommunerna till skäligt pris överlåta sådana av sina områden som lämpar sig för bostadsproduktion. I statens fastighetsstrategi granskades fastighetsförmögenheten emellertid primärt ur ett fiskalt perspektiv och en så god avkastning som möjligt önskades på den. Det är emellertid svårt att uppskatta avkastningen av statens fastighetsaffärsrörelse, för finansministeriet har inte gjort upp någon kalkyl av dess totala intäkter. Dessutom har målsättningen stått i konflikt med andra samhällspolitiska målsättningar, så-

som en bostadsproduktion till skäligt pris. Finansministeriet har inte tagit till övervägande det, om det vid ökat utbud på tomtmark vore fråga om sådant vägande skäl med stöd av vilket statlig fastighetsförmögenhet kan överlåtas till ett pris som är lägre än det gängse, vilket lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet (973/2002) ger möjlighet till.

Konflikterna med kommunerna hade kunnat undvikas, om man när statens fastighetsförmögenhet organiserades hade behandlat mark som lämpar sig för statlig bostadsproduktion som en helhet skilt för sig, vid sidan av anläggnings- och omsättningstillgångarna. Så gjordes emellertid inte på grund av det ringa antalet områden. Därvid underskattades emellertid de till sitt antal få områdenas strategiska betydelse för kommunernas bostadsproduktion.

## Aktualiteten för statliga fastighetsdata

Trots att statens fastighetsförmögenhet i enlighet med fastighetsstrategin har koncentrerats till Senat-fastigheter och Forststyrelsen, finns förmögenhet alltså också i andra enheters besittning. Olika enheter kan också ha avvikande inställning till utvecklande av de områden som är i deras besittning. Exempelvis av järnvägsaktörerna går VR-Koncernen, i aktiebolagsform, aktivt in för att utveckla sina områden, men Banförvaltningscentralen, som från början av år 2010 överförts till att vara en del av Trafikverket, har snarare agerat emot ett utvecklande, emedan verksamheten för den skulle orsaka utgifter utan att den kan utnyttja de genererade intäkterna. I värsta fall har ett statligt affärsverk och ett statligt bolag sinsemellan konkurrerande projekt. Dessa har för sin del

fördunklat bilden av förvaltningen av statens fastighetsförmögenhet.

Enligt statsrådets förordning (1070/2002) av år 2002 skulle ämbetsverk som besitter fastighetsförmögenhet, statens affärsverk och fonder utanför statsbudgeten i fråga om den statliga fastighetsförmögenhet de besitter kontrollera och se till att uppgifterna om ägande och besittning är uppdaterade vid utgången av 2003. På basis av revisionen har så inte skett, för i Lantmäteriverkets fastighetsdatasystem är uppgifterna alltför bristfälliga. Enligt Lantmäteriverket skulle hela fastighetsdatasystemets kvalitet förbättras om statens fastighetsegendom kunde fås a jour i registret.

Bristfälligheterna i fastighetsdatasystemet upptäcktes när som föremål för utredning togs statens markegömdom i 14 kommuner i Helsingforsregionen. Också när osäkerhetsfaktorerna i data beaktas äger staten i Helsingforsregionen ca fyra procent av kommunernas areal. Av detta är största delen naturskyddsområden i Forststyrelsens besittning och försvarsmaktens områden i Senat-fastigheters besittning. Staten har inte längre vo-

lymmässigt betydande, för bostadsbyggande lämpade markegömdommar i tillväxtcentra. I en del kommuner återstår ändå viktiga, för bostadsbyggande lämpliga områden. Dessutom kan områden med liten areal vara fördelaktigt belägna sett till kommunens samhällsstruktur. Exempelvis järnvägsaktörernas områden befinner sig särskilt i fråga om stationsomgivningarna i allmänhet på centrala ställen. Bostadsbyggande på dessa områden hindras emellertid ofta av olägenheter på grund av buller och skakningar.

I och med att statliga funktioner har ombildats till bolag och affärsverk har de olika aktörernas ställning till moderstaten emellanåt fördunklats. Exempelvis har i de lagstadgade förhandlingarna om planläggningen tidvis rått osäkerhet om det, vem som är myndigheten. Också i förhandlingar med kommunerna i anknytning till markanvändningen har affärsverken å ena sidan uppträtt på en privat aktörs vis, men å andra sidan argumenterat för att de har en särställning. Till denna del stöder revisionsverkets observationer uppfattningen att affärsverkens ställning behöver klargöras.

## 9 Behärskande av miljörisker och miljöförändringar från ekonomisk synpunkt – samhällsstrukturens inverkan på klimatförändringen

### Slutledningar och ställningstaganden

I kommunerna kring de största tillväxtcentra, i synnerhet i huvudstadsregionen, är en spridd bebyggelse vanlig. Ett livligt byggande utanför det planlagda området splittar samhällsstrukturen. Detta föranleder avsevärda kostnader för den offentliga ekonomin. Regleringen av det splittrade byggandet är ineffektiv. Samhällsstrukturen påverkas av åtgärderna på flera olika sektorer, men trots det är ett förenhetligande av samhällsstrukturen ett ansvar enbart för miljöministeriet. Staten saknar sålunda ett horisontellt grepp på utvecklandet av samhällsstrukturen.

### Kostnaderna för en splittrad samhällsstruktur

Det otillräckliga utbudet på bostäder till skäligt pris i tillväxtcentra har lett till att allt fler familjer har flyttat till tillväxtcentras kranskommuner. I dessa kommuner är splittrat byggande synnerligen vanligt. I Helsingfors, Esbo, Vanda och deras kranskommuner inriktas rentav hälften av nybyggnationen utanför det planlagda området. Detta strider mot de målsättningar angående en förenhetligad samhällsstruktur som har framförts i de riksomfattande målsättningarna för markanvändningen och i många andra strategier.

Det omfattande splittrade byggandet leder till många kostnader för den offentliga ekonomin. I en splittrad struktur blir arbetsresorna längre, trafiken ökar och miljökostnaderna ökar. Med tanke på strävandena att stävja klimatförändringen accentueras samhällsstrukturens betydelse i synnerhet på lång sikt, för de beslut som fattas nu inverkar på de framtida möjligheterna att utveckla samhällsstrukturen. Å andra sidan realiseras verkningarna av en enhetlig samhällsstruktur på minskade utsläpp långsamt,

Av de kostnader som orsakas av en splittrad samhällsstruktur finns endast litet specificerad information tillgänglig. Samhällsstrukturens splittring ökar kostnaderna för byggande och underhåll av infrastrukturen. Dessutom blir det i en splittrad struktur dyrare att tillgodose den kommunala basservicen såsom skoltransporter eller hemtjänster för äldre. Staten deltar i finansieringen av den kommunala servicen genom statsandelar. Dessutom investerar staten i trafikleder och stöder byggandet av annan infrastruktur. I markanvändnings- och bygglagen (132/1999) beaktas som en förutsättning för beviljande av bygglov utanför det planlagda området att ordnandet av infrastrukturen inte borde få orsaka kommunen särskilda kostnader. Enligt revisionsverkets åsikt borde i lagen förutsättas att kostnaderna granskas också i fråga om basservicen.

## Problem i förenhetligande av samhällsstrukturen

Det finns verktyg för att kontrollera det splittrade byggandet. Kommunen kan t.ex. anvisa områden med behov av planering, på vilka inte får byggas utan att grunderna för byggandet har utretts. På sådana områden har emellertid beviljats ett synnerligen stort antal bygglov. Lagstiftningen kontrollerar inte det splittrade byggandet övergripande och i det kommunala beslutsfattandet är man inte alltid beredd att begränsa det splittrade byggandet. Den vidsträckta grundläggande rätt till byggande som är rådande i Finland gör regleringen av det splittrade byggandet ineffektiv. På basis av revisionen vore det också skäl att överväga, om denna rätt på något sätt borde begränsas från den nuvarande.

Den kommunalt ledda planeringen av markanvändningen och den av staten sköta planeringen av trafiksystemet är åtskilda från varandra. Detta försvårar att områdesanvändningen planeras på ett sätt som förenhetligar samhällsstrukturen. I synnerhet när det är fråga om stora investeringar i spårtrafikleder borde säkerställas, att planeringen av markanvändningen och planeringen och

förverkligandet av den spårbundna trafiken stöder varandra tillräckligt väl.

Vid effektivitetsrevisionen Statens roll i att öka utbudet på tomtmark och förenhetliga samhällsstrukturen (208/2010) granskade revisionsverket exemplifierande två bidragsformer, understöd för byggandet av kommunalteknik och understöd för vattenförsörjningen. Bidragsformerna förverkligar målsatta helheter som är motstridiga med tanke på samhällsstrukturen. När bidragen till kommunaltekniken går in för att förenhetliga samhällsstrukturen, förefaller bidragen till vattenförsörjningsåtgärder snarare att splittra samhällsstrukturen, särskilt i de fall, där de styrs till de växande städernas randområden.

Avsaknaden av koordinering av de olika sektorernas åtgärder har försvagat verkningarna av statens åtgärder i syfte att förenhetliga samhällsstrukturen. Att förenhetliga samhällsstrukturen har uppställts som en målsättning endast på miljöministeriets förvaltningsområde, trots att också många andra förvaltningsområden inverkar på hur den utvecklas. Hos staten saknas sålunda ett strategiskt och tväradministrativt grepp, med vilket man skulle gå in för att förenhetliga samhällsstrukturen.

# 10 En effektiv och verkningsfull Europeisk union och ett nationellt utnyttjande av dess möjligheter

## Slutledningar och ställningstaganden

Övergödningen av Östersjön och insjövattnen är ett av våra största nationella miljöproblem. Observationerna vid effektivitetsrevisionerna med lantbruket som tema stöder uppfattningen att också på lantbrukssektorn kunde göras mera för vattenskyddet än vad som nu är fallet. Ett effektivare miljöskydd kunde förverkligas utan att produktionens lönsamhet eller målsättningarna för självförsörjningsgraden väsentlig äventyras. Dessa beslut kunde genomföras medels mera övervägande än i nuläget av stödets inriktning, och nya stödformer eller anslag skulle inte behövas. Miljöstöden borde inriktas på de med tanke på miljöskyddet mest problematiska områdena i stället för ett jämnstort stöd som betalas åt alla.

För att stöden skall inriktas så effektivt som möjligt med tanke på olika målsättningar, borde förvaltningen se till att de nyckeltal om lantbruket som står till beslutsfattarnas förfogande är tillförlitliga. På basis av effektivitetsrevisionerna ger de officiella beräkningarna av lantbrukets lönsamhet en alltför pessimistisk bild av produktionens lönsamhet. Då kan i lantbrukspolitiken inkomst- och produktionsmålsättningarna få ett alltför stort viktvärde i stödets inriktning.

De informationssystem som används för uppföljning och övervakning av strukturfonderna har varit förknippade med många problem. I systemens datainnehåll upptäcktes brister, som har försvårat en tillförlitlig bedömning av projektens resultat och pro-

grammens verkningar. Revisionsverket anser det vara viktigt att de uppföljningsdata som finns i informationssystemen är riktiga och tillräckliga och att utvärderingarna av programmen baserar sig på en tillförlitlig information.

Om det långsamma påbörjandet av programmet för utvecklande av landsbygden i fastlands-Finland under Europeiska unionens nya programperiod har hos Statens revisionsverk anförts ett klagomål som gäller särskilt jord- och skogsbruksministeriet samt Landsbygdsverket, och i vilket fästes uppmärksamhet vid att Europeiska unionens programperiod 2007–2013 har kommit igång oskäligt långsamt, ineffektivt och dyrt vad gäller stöden till programmet för utvecklande av landsbygden i fastlands-Finland. I sitt beslut angående klagomålet konstaterade Statens revisionsverk, att det förnyade informationssystemet för programmet för utvecklande av landsbygden i fastlands-Finland 2007–2013 till vissa delar ficks att fungera på hösten 2008 och våren 2009, men att det till många delar har varit på hälft också därefter. Samtidigt har pågått ett projekt för regionalisering av Landsbygdsverket, vilket har lett till stor omsättning bland den sakkunniga personalen. Detta har fördröjt beslutsfattandet och orsakat ytterligare utmaningar för projektens ledning och ytterligare kostnader för staten.

Revisionsverket ansåg att som helhet betraktat var beredningen av programmet för utvecklande av landsbygden i fastlands-Finland 2007–2013 under programperiodens ti-

digare år av olika anledningar så bristfällig, att den service och det stöd som stödmottagarna fick från jord- och skogsbruksministeriet samt Landsbygdsverket inte uppfyllde kraven på en god förvaltning. Revisionsverket förutsatte att verkställandet av programmet med det snaraste bör ordnas på ett adekvat sätt.

Utvecklandet och ibruktagandet av det informationssystem som används för uppföljning och övervakning av strukturfonderna har fördröjts. Enligt revisionsverkets uppfattning har detta försvårat uppföljningen av hur strukturfondsprogrammen under programperioden 2007–2013 har påbörjats och uppföljningen av åtgärderna.

I Finland är systemet för administrering och övervakning av strukturfonderna onödigt tungrott och komplicerat, vilket försvå-

rar en effektiv verksamhet och höjer administreringskostnaderna.

Revisionsverket anser att man borde fortsätta med att förenkla modellen för administrering av strukturfonderna genom att förenkla bestämmelserna, vilket också Europeiska revisionsrätten har förutsatt i sina rekommendationer<sup>21</sup>.

Enligt revisionsverkets förmenande vore det dessutom skäl att granska huruvida målsättningarna för region- och strukturpolitiken för Finlands del kunde förverkligas effektivare med nationella åtgärder än med stöd som förverkligas genom unionens budget och program. På behovet av granskning inverkar Finlands nu befästa ställning som nettobetalarare av unionens verksamhet och program.

---

<sup>21</sup> Rekommendation (6.34) angående förvaltningen av kohesionspolitiken i revisionsrättens verksamhetsberättelse för finansåret 2007: "Revisionsrätten upprepar också rekommendationen till kommissionen att om möjligt använda de förenklingar som fastställts i de förordningar och bestämmelser som reglerar utgifter, utan att undergräva utgifternas ändamålsenlighet. Detta skulle minska risken för fel och även projektledarnas administrativa börda."

## 10.1 Verkningarna av Europeiska unionens lantbruksstöd

### Lantbrukets verksamhetsomgivning

Lantbruket har redan i decennier varit en bransch som är beroende av samhällets stöd. I detta nu kommer ca hälften av lantbrukets avkastning från marknaden som försäljningsintäkter av produkter och hälften som stöd av olika slag. På årsbasis betalas i lantbruksstöd ca två miljarder euro, av vilket Europeiska unionen betalar ca 40 procent. För de nationellt betalda stöden måste sökas godkännande från Europeiska unionen.

Lantbrukets producentpriser sjönk avsevärt vid inträdet i Europeiska unionen, när det tidigare upprätthållna gränsskyddet måste avvecklas. Samtidigt ersattes den på prisstöd baserade nationella lantbrukspolitiken med Europeiska unionens gemensamma stödformer, som för närvarande betalas enligt rätt till stöd som bestäms huvudsakligen på grundval av produktionskapaciteten (åkerarealen eller antalet djur). Behovet av stöd har motiverats med lantbrukets synnerligen svaga lönsamhet. Enligt officiella lönsamhetsberäkningar har odlarna under de senaste åren uppnått endast ca hälften av sina kalkylmässiga lönsamhetsmålsättningar. Målsättningarna har varit en timlön på ca 13 euro för det egna arbetet och en avkastning om fem procent på det egna kapitalet.

Att förbättra lönsamheten har setts som en nödvändighet för att produktionen överhuvudtaget skall fortsätta och landet vara självförsörjande i fråga om baslivsmedel. Förutom produktions- och inkomstmålsättningar har lantbrukspolitiken också med miljöskyddet förknippade målsättningar: den av odlingen orsakade belastningen av näringsämnen och utsläppen av växthusgaser bor-

de minska. Man har också gått in för att utveckla lantbrukets struktur. Under de senaste decennierna har lantbruket också blivit allt mer kapitaldominerat och har allt klarare förvandlats till en företagsverksamhet. Det egna kapitalets volym är av närapå samma storleksordning som i små och medelstora industriföretag.

### Lantbruksstödens verkningar

Med temat verkningarna av Europeiska unionens lantbruksstöd har åren 2006–2009 gjorts tre effektivitetsrevisioner: Minskning av lantbrukets utsläpp av näringsämnen (175/2008), De av prövning beroende stödsystemen på jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde (190/2009) samt Beräkning av jordbrukets lönsamhet (199/2009). Den första effektivitetsrevisionen behandlade miljöfrågor inom lantbruket, närmast belastningen av näringsämnen på vattendragen. Den andra effektivitetsrevisionen hänförde sig till användning av nationella överväganden i inriktningen av stöden, och den tredje behandlade tillförlitligheten för lantbrukets lönsamhetskalkyler.

I denna temarapport görs en sammanställning av de viktigaste observationerna vid de ovan nämnda effektivitetsrevisionerna. Dessutom görs en del sammanfattande slutledningar, vilka inte som sådana fanns med i de ursprungliga effektivitetsrevisionerna, utan snarare utgör en syntes av observationerna vid de enskilda effektivitetsrevisionerna.

Utän stöd vore lantbrukets lönsamhet svag med nuvarande prisförhållanden, men stöden ändrar väsentligt på situationen. Obser-

vationer av marknaden tyder indirekt på att lantbruket i Finland inte är alldeles så olönsamt som de officiella lönsamhetsciffrorna låter förstå. Åkermarken är i synnerhet i södra Finland synnerligen dyr. År 2006 var åkermarken i Finland närapå två gånger dyrare än i Sverige, där odlingsförhållandena är klart gynnsammare än i Finland. Åkermarkens pris påverkas emellertid av många olika faktorer. På 2000-talet har lantbrukets produktionsinsatser fördyrats snabbare än det genomsnittliga importprisindex för råämnen och produktionsförnödenheter, men detta har just inte märkts som en minskning av insatsernas användningsvolym.

Vid effektivitetsrevisionen 199/2009 observerades att i utgångsdata för lönsamhetskalkylerna ingår en mängd uppskattningar. Vid en del bokföringsgårdar har bokförts arbetstimmar i flerfaldigt antal jämfört med lantbrukets arbetsnormer. Till bokföringsgårdarnas eget kapital räknas också de av staten betalda investeringsbidragen, för vilka således krävs det egna kapitalets avkastning. Denna beräkningspraxis som försämrar gårdarnas lönsamhet svarar inte mot Företagsanalyskommissionens rekommendationer, men följer Europeiska unionens krav.

De av odlarnas rådgivningsorganisation beräknade nyckeltalen för lantbruket som följer Företagsanalyskommissionens rekommendationer visar på en klart bättre lönsamhet än de officiella siffrorna. Enligt dem har lantbruket på de gårdar som bör klassas som huvudsyssla under senare år i stort sett uppfyllt de kalkylmässiga lönsamhetsmålsättningarna. Detta innebär att odlaren har fått marknadslön för sitt arbete och fem procents ränta på sitt kapital.

Vid effektivitetsrevisionen 175/2008 framgick, att lantbrukets miljöpolitik har verkställts på produktions- och inkomstpolitikens villkor. Detta har inneburit, att politikens miljömålsättningar i praktiken har varit sekundära. Lantbrukets miljöstöd, som delvis betalas av Europeiska unionen, har setts som en del av lantbrukets inkomststödpaket, och systemet har inte helt uppnått de för det uppställda miljömålen. Lantbrukets utsläpp av näringsämnen i vattendragen har just inte minskat under de två senaste decennierna. Till stor del till följd av detta är en del insjövatten och kustområden, såsom Skärgårdshavet, svårt övergödda. Utsläppen av näringsämnen från andra sektorer har man lyckats minska tämligen effektivt, vilket har gjort att lantbruket står för den största belastningen av näringsämnen<sup>22</sup>.

Villkoren för lantbrukets miljöstöd, såsom skyddsremor och gödslingsbegränsningar, har varit så pass lindriga, att i praktiken alla odlare har ansökt om och fått stöd. De åtgärder som har krävts för att få stöd har just inte orsakat extra kostnader eller inkomstbortfall. Att systemet har använts som inkomststöd har i princip stått i strid med Europeiska unionens med miljöstödsystemet förknippade politikmålsättningar, för miljöstödet är endast avsett att kompensera de extrakostnader och det inkomstbortfall som orsakas av miljöskyddet. Å andra sidan vittnar detta till en del om att man i det finländska lantbruket i sig finns beredskap att förbinda sig till en ur miljösynpunkt god lantbrukspraxis och göra den till en del av det sedvanliga sättet att idka lantbruk.

Vid effektivitetsrevisionen 175/2008 gjordes en grov beräkning av de minskningar

<sup>22</sup> Enligt den senaste uppföljningsrapporten har på Skärgårdshavets avrinningsområde halterna av lättlöslig fosfor i markproverna rentav ökat. På andra undersökta områden har halterna minskat något. (Aakkula J. & Manninen T. & Nurro M. (red.): Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seurantatutkimus (MYTVAS 3) - Mellanrapport. JSM:s publikationer 2010.



av lantbrukets utsläpp som kunde uppnås, om ett miljöstöd till lantbruket av nuvarande storlek inriktas effektivt med tanke på miljöskyddet. Det mest effektiva vore att de strandåkrar som sluttar brant mot vattendragen helt tas bort ur aktiv odling. Dessa åkrar, ca sju procent av hela landets åkerareal, finns huvudsakligen i Egentliga Finland. Att upphöra med odlingen på de branta strandåkrarna skulle reducera lantbrukets totala utsläpp av fosfor med rentav en femtedel och kväveutsläppen med ca sju procent. För att minska på förekomsten av blå alger är det viktigt att minska uttryckligen belastningen av fosfor, för de blå algerna kan binda atmosfärens kväve som sin näring.

Det inkomstbortfall som åtgärden orsakar kunde kompenseras med ett miljöstöd av nuvarande storlek. Att ta bort åkrarna ur aktiv odling skulle inte äventyra självförsörjningsmålet, för exempelvis på fodersäd har ständigt rått ett betydande överskott. Överskottssåden har med exportstöd från Europeiska unionen fraktats huvudsakligen till USA. Sådan överproduktion av spannmål, som allvarligt övergöder bl.a. Skärgårdshavet, kan under inga omständigheter betraktas som nationalekonomiskt förnuftig.

Stödfinansieringen till lantbruksnäringarna är ekonomiskt betydelsefull både nationellt och på Europeiska unionens nivå. Den övernationella konkurrensmiljön betonar betydelsen av strategisk styrning och ett mångsidigt faktaunderlag i dimensioneringen och övervägandet av stödet. Centrala data är uppgifterna om efterfrågan, utbud och priser på lantbruksprodukter samt de nationella målsättningarna för produktionens verkningar och uppgifterna om deras utfall. De olika stödsystemen borde också ha klara roller i uppnåendet av målsättningarna. På basis av effektivitetsrevisionen 190/2009 har jord- och skogsbruksministeriets strategis-

ka beredskap att styra näringsverksamheten inte längre varit a jour.

Medlemskapet i Europeiska unionen har begränsat det nationella lantbruksstödet. Samtidigt har det medfört nya finansieringsverktyg till stöd för lantbruksnäringarna. Det nationella rörelseutrymmet borde vara känt, och borde användas effektivt vid upprätthållandet av stödsortimentet, dimensioneringen av finansieringen inriktningen av stödet till enskilda aktörer. Att varsebli rörelseutrymmet är viktigt också för att kunna påverka beslutsfattandet i Europeiska unionen. Vid effektivitetsrevisionen 190/2009 framgick, att det rådde brister i identifieringen av det nationella rörelseutrymmet. Dessutom var rollerna och målsättningarna för nationella och Europeiska unionens stödsystem inte klara. Då kan man inte klart urskilja på vilka saker man kan inverka med inhemska beslut och vilka saker som det ankommer på Europeiska unionen att besluta eller som beror på Europeiska unionens åtgärder. Avsaknaden av en tydligare bild av rollerna på den nationella och unionsnivån leder lätt till ett underskott i demokrati och ansvar samt försvagad legitimitet i beslutsfattandet.

Stödsortimentet består av stöd som inriktas på olika skeden av produktionsprocessen. Hos olika produktionsinriktningar är stödbehoven olika och de beror av målsättningar som gäller produktionsvolym, inkomstbildning och externa verkningar. Processens olika skeden borde av denna anledning identifieras enligt produktionsinriktning. Vid effektivitetsrevisionen 190/2009 observerades, att stödförvaltningens nuvarande strukturer och förfaringssätt inte har skapat en tillräcklig grundval för ett övergripande utnyttjande av informationen i myndigheternas överväganden. Informationssystemen har huvudsakligen fokuserats på utbetalningen av stöden och övervakningens behov av information.

## 10.2 Verkningarna av Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden och stödförvaltningens effektivitet

### Målsättningar och finansiering

Med Europeiska unionens regional- och strukturpolitik (kohesionspolitiken) stärks medlemsstaternas ekonomiska och sociala sammanhållning samt minskas skillnaderna i utveckling mellan regionerna. Europeiska unionens stöd till medlemsländerna kanaliseras via i medlemsländerna beredda och av kommissionen godkända målprogram. Under programperioden 2007–2013 omfattas hela Finland av målsättningen Regional konkurrenskraft och sysselsättning.

Målet för åtgärdsprogrammen Regional konkurrenskraft och sysselsättning är att stärka Finlands nationella och regionala konkurrenskraft med beaktande av de regionala särdragen och de centrala principerna för sammanhållningspolitiken. De strategiska prioriteringarna för programmen är förbättrande av de konkurrenskraftiga och innovativa företagens verksamhetsförutsättningar, internationalisering, nätverkande, en balanserad regional utveckling och främjande av de regionala attraktionsfaktorerna. Finlands strukturfondsstrategi anger de målsättningar och tyngdpunkter på grundval av vilka finansiering beviljas åt olika utvecklingsprojekt.

Strukturfondsfinansieringen för målet Regional konkurrenskraft och sysselsättning i Finland utgör under perioden 2007–2013 ca 1,7 miljarder euro, av vilket andelen för målet Regional konkurrenskraft är 1,6 miljarder. Finansieringen från strukturfonderna fördelar sig på Europeiska regionala utvecklingsfondens (ERUF) andel (1,1 miljarder) och Europeiska socialfondens (ESF) andel (0,6 miljarder).

Den totala finansieringen av programmen under programperioden är 6,1 miljarder euro,

som utgörs av Europeiska unionens andel (1,7 miljarder), den nationella offentliga andelen (2,0 miljarder) och den uppskattade privata finansieringens andel (2,4 miljarder). Av finansieringen under programperioden kommer endast 28 procent från Europeiska unionen och 72 procent är inhemska medel.

Om temat Strukturfondernas verkningar och stödförvaltningens effektivitet har under åren 2008–2009 gjorts fyra effektivitetsrevisioner: Parallell revision utförd av revisionsverken i EU av resultaten av strukturfondsprogrammen på sysselsättningens område (166/2008), Effekterna av de regionala utvecklingsprogrammen (172/2008), De regionala miljöcentralerna som verkställare av mål 2 programmet (183/2009) och Främjandet av elektronifiering av företagens verksamhet (189/2009). Som bäst pågår en av revisionsverken i Europeiska unionen utförd parallell revision av kostnaderna för övervakningen av strukturfondsprogrammen, i samband med vilken revisionsverket har övergått från ställningen som medlem som utför parallell revision till att vara observatör. Dessutom har på temaområdet slutförts uppföljningsrapporterna Beständigheten för verkningarna av företagsstöd och Innovativa åtgärder – regionala program.

### Utvärdering av verkningarna

Resultaten av de med strukturfondspengar verkställda programmen har för programperioden 2000–2006 klarlagts med både av utomstående och förvaltningen själv gjorda utvärderingar. Av de med strukturfondspengar delfinansierade mål 1 och 2 programmen i Finland gjordes mellanutvärderingar i mitten av

programperioden 2000–2006. Mål 3 programmet utvärderades i sin helhet.

Enligt effektivitetsrevisionen 166/2008 utfördes utvärderingarna av programmen med ändamålsenliga metoder och i enlighet med Europeiska unionens instruktioner. Som en dålig praxis observerades, att man vid utvärderingarna alltför mycket hade stött sig på programmets egna uppföljningsdata. Detta kan leda till alltför optimistiska slutsatser angående hur programmets målsättningar har uppnåtts. Exempelvis de av projekten själva meddelade uppgifterna om antalet arbetsplatser var avsevärt optimistiska jämfört med statistiska data. Utvärderingen av verkningarna på projektnivå försvårades också av det stora antalet indikatorer och projektens litenhet.

Statistiskt material hade använts i viss mån varierande vid utvärderingarna av de olika åtgärdsprogrammen. I allmänhet hade användningen av statistiska data begränsat sig till en analys av programmets verksamhetsomgivning. Användningen av statistiskt material borde därför ökas i utvärderingen av programmets och projektens effekter. Det är inte heller tillfyllest att statistiskt material används enbart för en analys av verksamhetsomgivningen. Att utnyttja statistiken och mäta stödets effekter försvårades också av inkonsekventa förfaranden när uppgifter om projekten samlades in.

Enligt effektivitetsrevisionen 172/2008 har bristfälligheter och otillförlitlighet i uppgifterna om projekten i myndigheternas uppföljningssystem försvårat uppföljning och utvärdering av projekten. Det har varit svårt att verifiera programmets och projektens resultat, emedan det har förekommit brister i uppställandet av resultatmätare. Bristerna har gjort det svårare att utvärdera projektens resultat och programmets verkningar samt att notera goda förfaranden och överföra dem till åtgärdsprogrammen under programperioden 2007–2013.

Under programperioden 2007–2013 har tagits i bruk det Internet-baserade EURA 2007 uppföljnings- och finansieringssystemet, med

hjälp av vilket administreras både de med ERUF- och ESF-pengar delfinansierade åtgärderna. Systemet ersätter de system som under den föregående programperioden användes vid inrikesministeriet, undervisningsministeriet och arbetsministeriet. Vid effektivitetsrevisionen 166/2008 observerades, att arbetet med att utveckla systemet och ta det i användning hade fördröjts. Detta har också fördröjt programmets påbörjande och har likaså lett till problem i uppföljningen och övervakningen av projektverksamheten.

Också de övriga informationssystemen som används för uppföljning av Europeiska unionens medel har varit förknippade med problem. Statens revisionsverk har i ett beslut i ett klagomålsärende fäst uppmärksamhet vid att informationssystemet för programmet för utvecklande av landsbygden i fastlands-Finland inte fungerar. Också riksdagens justitieombudsman har tagit ställning till de problem med informationssystemen som vidlåder Europeiska unionens program.

Vid effektivitetsrevisionerna observerades också många problem som är förenade med projektverksamhet som verkställts med strukturfondspengar. Ett allmänt problem var projektens ringa storlek och det därav föranledda stora antalet projekt.

Vid effektivitetsrevisionen 183/2009 ansågs ett problem vid projektens verkställande vara att de myndigheter som beviljar stöd också finansierade sina egna projekt. När egna projekt finansieras kan uppstå misstanke om beslutsfattarens opartiskhet och om intressekonflikt. Vid effektivitetsrevisionen 166/2008 fästes uppmärksamhet vid att de uppgifter som avser beviljande och användning av stöd bör vara åtskilda så, att förfarandena svarar mot de skyldigheter och krav på oklanderlig skötsel av finanserna som Europeiska gemenskapens lagstiftning kräver.

Vid effektivitetsrevisionen 189/2009 observerades, att projekt hade verkställts delvis överlappande och att vid vissa projekt ock-

så förekom problem som anknöt till konkurrensutsättning och bestämmelser om jäv. Arbets- och näringsministeriets roll som statsbidragsmyndighet och upphandlingsenhet var inte klar vid verkställandet av alla projekt. Arbets- och näringsministeriet borde också vid projekt som finansieras av Europeiska unionen koncentrera sig enbart på att sköta uppgifterna som nationell administrativ myndighet för strukturfonderna. Ministeriet borde också klargöra sina egna statsbidrags- och upphandlingsprocesser.

På grund av den ekonomiska recessionen har villkoren för finansiering från strukturfonderna ändrats så, att Europeiska unionens finansieringsandel kan ges i förväg. Under programperioden 2007–2013 har det hittills varit svårt att få en helhetsbild av hur finansieringsandelarna från Europeiska unionen har använts, emedan alla projekt är delfinansierade, och Europeiska unionens finansieringsandel beräknas för hela programperioden.

## Tillsyn och förvaltning

I strukturfondslagen (1401/2006), som har trätt i kraft i början av år 2007, ingår bestämmelser om programplanering, strukturprogrammets förvaltning, övervakning, anvisande av strukturfondsmedel, tillsyn och inspektion. Dessutom innehåller lagen föreskrifter om förvaltnings- och övervakningskommittéer och deras uppgifter. Granskningsmyndighetsverksamheten i fråga om strukturfondsmedel har koncentrerats till finansministeriet till en granskningsmyndighet som fungerar i anknytning till statsrådets controller funktion.

Statens revisionsverk fäste i sin riksdagsberättelse för år 2008 uppmärksamhet vid att det komplicerade systemet för förvaltning av och tillsyn över strukturfonderna försvårar en effektiv verksamhet hos förvaltnings- och övervakningssystemet och höjer dess kostnader. Läget är till övriga delar alltså det samma,

förutom att antalet förmedlande myndigheter i förvaltningssystemet (66 myndigheter) i samband med reformen av regionförvaltningen har skurits ner till 43. År 2009 har tillsatts en arbetsgrupp som har till uppgift att utreda vilka behov, förutsättningar och medel som finns att förenkla strukturfondernas förvaltnings- och stödsystem.

På basis av den pågående effektivitetsrevisionen är det för tidigt att säga, om de genomförda reformerna har haft positiva verkningar. I sig är inte antalet myndigheter ovanligt vid en internationell jämförelse. När det ställs i relation till de strukturfondsmedel som Finland får från Europeiska unionen samt till strukturfondernas relativa andel av medelanvändningen i den finländska offentliga förvaltningen, kan emellertid konstateras att förvaltningens struktur är onödigt tungrodd.

Europeiska unionens författningar ger medlemsstaterna en avsevärd prövningsrätt vid ordnandet av strukturfondernas förvaltning, tillsyn och inspektion, exempelvis Rådets förordning 1083/2006, artikel 59. Enligt den uppfattning som har fåtts vid den pågående effektivitetsrevisionen har i Finland getts instruktioner om mera omfattande skyldigheter än den miniminivå som förutsätts av Europeiska unionens författningar, exempelvis förvaltningsmyndighetens instruktioner till de förmedlande myndigheterna. Detta har också ställt ytterligare krav på de förmedlande myndigheternas personalresurser.

Det system som är i användning i Finland gör det inte möjligt att tillförlitligt klargöra de totala kostnaderna för strukturfondernas förvaltning, tillsyn och inspektioner på förvaltningsmyndighetens och särskilt de förmedlande myndigheternas nivå. Det är möjligt att få reda på den totala volymen för den verifierande och den granskande myndighetens kostnader, men kostnaderna kan inte tillräckligt tillförlitligt specificeras på programmets eller programperiodens nivå, emedan de skilda programmen behandlas som en enda helhet.

# 11 Tillståndet för skötseln av statsfinanserna och förvaltningen

## 11.1 Iakttagandet av statsbudgeten och de centrala bestämmelserna om den

För finansåret 2009 gav revisionsverket totalt 116 redovisningsrevisionsberättelser på basis av revisionerna av ämbetsverken och inrättningarna. Av dem gavs 84 om sådana ämbetsverk och inrättningar som gör upp ett bokslut som innehåller de bokslutskalkyler som avses i förordningen om statsbudgeten (räkenskapsverk)<sup>23</sup>. Dessutom gav revisionsverket revisionsberättelser om 32 sådana ämbetsverk och inrättningar som inte gör upp bokslutskalkyler, men som hade att utarbeta en i förordningen avsedd verksamhetsberättelse. Dessa är från verksamhetsynpunkt betydelsefulla ämbetsverk eller inrättningar, för vilka ministeriet har uppställt resultatmål och vilka därigenom svarar direkt inför ministeriet för verkställandet av budgeten och det operativa resultatet.

Vid revisionerna för finansåret 2009 konstaterades hos 34 räkenskapsverk och tre andra ämbetsverk 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 2008 ingick ett negativt ställningstagande till lagenligheten i revisionsberättelsen för 36 rä-

kenskapsverk och fem andra ämbetsverk.

Det totala antalet ämbetsverk och inrättningar som har getts ett negativt ställningstagande till lagenligheten har minskat jämfört med år 2008. Detta beror huvudsakligen på att antalet negativa ställningstaganden angående presentationen av uppgifter om det funktionella resultatet och ordnandet av resultatredovisningen minskade.

Flest negativa ställningstaganden till lagenligheten gavs emellertid alltjämt för brister som konstaterades i ordnandet av resultatredovisningen och presentationen av den avgiftsbelagda verksamhetens årsresultat. Om brister i uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet eller i presentationen av dess årsresultat gavs en anmärkning åt 13 ämbetsverk. Brister i andra uppgifter som gällde den funktionella effektiviteten och ordnandet av resultatredovisningen ledde till anmärkningar åt 24 ämbetsverk. Att resultatredovisningen har ordnats är en förutsättning för att i synnerhet uppgifter om det funktionella resultatet skall kunna lämnas i bokslutet.

En betydande grupp utgjordes av fel som gällde användningen av i budgeten beviljat anslag. Sådana anmärkningar gavs i 11 revisionsberättelser. Eftersom anmärkningar-

<sup>23</sup> I årsberättelsen används två olika benämningar på de ämbetsverk och inrättningar som gör upp ett bokslut enligt förordningen om statsbudgeten. Revisionen behandlar dessa ämbetsverk och inrättningar ur 2009 års synvinkel och använder därför benämningen räkenskapsverk. Med den ändring av budgetlagen som trädde i kraft 1.1.2010 inrättades bokföringsenheterna och begreppet räkenskapsverk föll ur bruk.

na gällde olika saker, var deras sammanlagda antal närmare 20. Som de viktigaste bör betraktas att anslaget överskridits på fyra moment. De övriga anmärkningarna i denna grupp gällde med anslagets användningsändamål förknippade fel. Felaktigheter som anknöt till användningen av fullmakt och brister i fullmaktsuppföljningen ledde till ett negativt ställningstagande till lagenligheten i revisionsberättelsen för fyra ämbetsverk. Bristerna gällde verifiering av användningen av fullmakt och användningstiden på det sätt som förutsätts i 10 § i lagen om statsbudgeten samt hos tre ämbetsverk också en anmärkning om att fullmakten hade överskridits.

Revisionsverket fäste dessutom uppmärksamhet vid allvarliga brister i ordnandet och skötseln av bokföringen, på basis av vilka i tre revisionsberättelser konstaterades, att ämbetsverkets bokföring inte hade skötts i enlighet med sådan god bokföringssed som förutsätts i 14 § i lagen om statsbudgeten.

På basis av revisionerna av ämbetsverken

och inrättningarna har konstaterats, att ordnandet av den interna kontrollen i fråga om servicecentralerna och de ämbetsverk och inrättningar som är kunder hos dem inte som helhet svarar mot de krav som ställs av 24 b § i lagen om statsbudgeten och av principerna för en god förvaltning. Bristerna gällde väsentliga arrangemang i betalningsrörelsen och bokföringen och de ledde till ett negativt ställningstagande till lagenligheten i Statskontorets revisionsberättelse. Enligt revisionsverkets förmenande bör särskild uppmärksamhet ägnas åt effektiva metoder för den interna kontrollen och åt att den interna kontrollen är vattentät. Med klara bestämmelser skapas förutsättningar för en god intern kontroll och en klar arbetsfördelning också när uppgifter omfördelas. Förordningen om statsbudgeten bör därför snarast kompletteras så, att den stöder adekvata förfaranden också i de nya verksamhetsmodellerna.

## 11.2 Åläggande att meddela om åtgärder med anknytning till anmärkningarna i revisionsberättelsen

Enligt 5 § 1 momentet i lagen om statens revisionsverk skall 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 också ärenden som medför åläggande att meddela, men åläggande kan påföras också för anmärkningar som inte har lett till ett negativt ställningstagande till lagenligheten.

I tabell 4 presenteras enligt förvaltningsområde hur åläggandena att meddela om åtgärder har fördelat sig under de tre senaste åren.

Antalet ålägganden att meddela minskade från föregående års 16 till 13. På grund av förändringen av universitetens (sex meddelandeålägganden år 2008) juridiska ställning är siffrorna inte helt jämförbara. Brister i ordnandet av resultatredovisningen och presentationen av det funktionella resultatet ledde till åläggandeförfarande i åtta revisionsberättelser (11 år 2008, 17 år 2007). Brister som anknöt till bokföringen och bokslutet ledde till meddelandeåläggande i åtta revisionsberättelser och brister i den interna kontrollens förfaranden ledde till åläggande att meddela i en revisionsberättelse.

I samband med revisionerna år 2009 utredes effekterna av de ålägganden att meddela om åtgärder som ingått i revisionsberättelserna året innan. I revisionsberättelserna för år 2008 gavs åläggande att meddela åt 16 ämbetsverk och inrättningar. I fråga om dem förnyades för sju åläggandet antingen helt eller delvis år 2009 (10 år 2008).

TABELL 4: ÅLÄGGANDEN ATT MEDDELA PÅFÖRDA I REVISIONSBERÄTTELSENA FÖR FINANSÅREN 2007–2009

Förvaltningsområde	Revisionsberättelsert		Meddelandeålägganden	
	år		år	
	2009	2007	2008	2009
Republikens presidents kansli	1			
Statsrådets kansli	1			
Utrikesministeriets förvaltningsområde	1		1	1
Justitieministeriets förvaltningsområde	2			
Inrikesministeriets förvaltningsområde	13			
Försvarsministeriets förvaltningsområde	4	2	2	2
Finansministeriets förvaltningsområde	13	2	2	2
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	28	15	7	3
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	9		1	1
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	9	2	2	3
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	27	2	1	1
Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde	5	1		
Miljöministeriets förvaltningsområde	3			
	116	24	16	13

## 11.3 Budgeteringsförfaranden

Om budgeteringsförfarandena gavs år 2009 en anmärkning i undervisningsministeriets revisionsberättelse. Anmärkningen gällde hur statsbidragsutgifter hänförts till fi-

nansåret. År 2008 gavs en anmärkning om budgeteringsförfarandet i åtta och år 2007 i tre revisionsberättelser.



## 11.4 Räkenskapsverkens bokslutskalkyler

I tabell 5 presenteras uppgifterna om i revisionsberättelserna gjorda anmärkningar gällande bokslutskalkylerna under tre år. Enligt förordningen om statsbudgeten är endast de ämbetsverk och inrättningar som fungerar som räkenskapsverk, från 1.1.2010 som bokföringsenheter, skyldiga att göra upp bokslutskalkyler.

Budgetens utfallskalkyl inkluderar uppgifter om budgetintäkter och utgifter samt uppgifter om fullmakter och hur de använts. Anmärkningar som gällde budgetens utfallskalkyl gavs med anledning av revisionerna år 2009 åt 19 räkenskapsverk, vilket är två färre än år 2008. Anmärkningarna gällde överskridning av anslag och dess användningsändamål.

År 2009 hade 46 ämbetsverk och inrättningar fullmakter i användning. Anmärkningar om hur uppgifterna om fullmakter presenterats eller hur fullmakten använts gavs i sex revisionsberättelser. De främsta orsakerna var brister i ordnandet av fullmaktsbokföringen. Om överskridning av fullmakten anmärktes i tre revisionsberättelser.

En anmärkning som gällde intäcks- och utgiftskalkylen gavs åt fyra räkenskapsverk och en anmärkning gällande balansräkningen åt tio räkenskapsverk. Anmärkningarna om balansräkningen gällde värderingen av tillgångar och presenterandet av den i balansräkningen. Skillnader i principerna för värdering av balansposter, vidlyftiga förfaranden när uppgifterna om egendoms- och kapitalposter avgränsas i balansräkningen och när deras värden fastställs samt brister i uppföljningen av

anläggningstillgångarna försvagar i viss mån balansräkningens användbarhet.

Om brister i noterna gavs anmärkningar åt fem räkenskapsverk. Vid revisionerna ägnades uppmärksamhet särskilt åt sådana noter, som kan anses väsentligt komplettera de uppgifter som lämnas i bokslutskalkylerna. Till de viktigaste bland dem kan räknas uppgifter om statliga borgensförbindelser, statsgarantier och andra ansvarsförbindelser.

Kravet i 21 § i lagen om statsbudgeten, att ämbetsverken och inrättningarna i bokslutet och den verksamhetsberättelse som utarbetas för fullgörandet av resultatansvaret skall ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten har följts samt om ämbetsverkets och inrättningens intäkter och kostnader och ekonomiska ställning, gällde år 2009 ännu också de ämbetsverk och inrättningar som inte fungerar som räkenskapsverk (32 st) och som förordningen om statsbudgeten inte förpliktar till att göra upp bokslutskalkyler, men som skall göra upp en i förordningen om statsbudgeten avsedd verksamhetsberättelse.

Som särskilt viktiga bör betraktas de uppgifter som lämnas om hur budgeten har iakttagits. En budgetutfallskalkyl uppgjordes av så gott som alla av de ovan avsedda 32 ämbetsverken och inrättningarna. Eftersom sättet för presentationen inte har definierats, har den oftast varit i någon mån bristfällig. Intäcks- och utgiftskalkyl och balansräkning presenterade ämbetsverken i kalkylform mer sällan, men enskilda uppgifter som berörde dem presenterades ändå i verksamhetsberättelsen.

TABELL 5: RÄKENSKAPSVERK SOM GETTS EN ANMÄRKNING GÄLLANDE BOKSLUTSKALKYLerna

	2007	2008	Anmärkningar år 2009
Budgetens utfallskalkyl	33	21	19
Intäcks- och utgiftskalkyl	1	5	5
Balansräkning	4	6	10
Noter	10	5	5
Granskning av bokslutskalkylerna			
Godkännande av bokslutet		3	

## 11.5 Tillståndet för intern kontroll och riskhantering

Den interna kontrollen har vid revisionsverkets revisioner utvärderats i riskanalysen och granskats i samband med revisionen av bokföringen, fullmaktsuppföljningen och resultatredovisningen, samt separat i samband med vissa andra revisioner. Vid revisionsverkets effektivitetsrevisioner har bedömts de risker som är förenade med förvaltningens styrningssystem och verksamhetskedjor och hanteringen av dem samt den interna kontrollen i synnerhet ur perspektivet för verksamhetens samhällliga effekter och resultat samt en riktig och tillräcklig bild av ekonomin och verksamheten som helhet. Brister som observerats i styrnings-, verksamhets- och rapporteringssystemen är samtidigt också brister i den interna kontrollen och riskhanteringen på statsrådets och ministeriernas förvaltningsområdens nivå.

Också Europeiska unionens medelöverföringar och penninganvändning granskas som en del av revisionen. Vid revisionerna har ägnats uppmärksamhet förutom åt bokföringens riktighet och verksamhetens laglighet, också åt styrningen av verksamheten samt i synnerhet åt olika frågor i anknytning till pengarnas administrering och ordnandet av den interna kontrollen. Ställningstagan-

dena vid revisionerna har rapporterats till de räkenskapsverk som har berörts av revisionerna eller som har ansvar för att korrigera bristerna.

Tabell 6 åskådliggör tillståndet för den interna kontrollen i förvaltningen.

När tillståndet för den interna kontrollen granskas utgående från antalet ämbetsverk och inrättningar som har fått en anmärkning angående den interna kontrollen, förefaller den interna kontrollen att i fråga om bokföringen ha försämrats jämfört med året innan. Andelen för de ämbetsverk och inrättningar, hos vilka inte konstaterades väsentligt att anmärka angående ordnandet av den interna kontrollen av bokföringen, hade sjunkit till 69 procent av ämbetsverken och inrättningarna (78 % år 2008 och 73 % år 2007). Väsentliga brister, med anledning av vilka ämbetsverket har skäl att vidta åtgärder, konstaterades i ordnandet av den interna kontrollen av bokföringen hos 21 % av ämbetsverken och inrättningarna (15 % år 2008 och 19 % av ämbetsverken och inrättningarna år 2007). Revisionsverket fäster därför uppmärksamhet vid exceptionellt allvarliga brister i ordnandet och skötseln av bokföringen, men anledning av vilka i tre revisionsberät-

**TABELL 6: DEN INTERNA KONTROLLEN FINANSÅRET 2009, PROCENT AV ÄMBETSVERKEN OCH INRÄTTNINGARNA (46 ÄMBETSVERK HADE FULLMAKTER)**

	Bokföring	Fullmaktsuppföljning	Resultatredovisning	Övrig intern kontroll
a) inget väsentligt att anmärka	69 %	78 %	73 %	78 %
b) väsentliga brister, men korrigerande åtgärder har vidtagits	10 %	9 %	5 %	6 %
c) väsentliga brister, med anledning av vilka åtgärder bör vidtas	21 %	13 %	22 %	16 %

telser konstaterades, att ämbetsverkets bokföring inte hade skötts i enlighet med sådan god bokföringssed som förutsätts i 14 § i lagen om statsbudgeten.

I fråga om fullmaktsbokföringen konstaterades väsentligt att anmärka i den interna kontrollen och ett behov av åtgärder hos 13 procent av de ämbetsverk som hade fullmakter i användning (30 % av ämbetsverken och inrättningarna år 2008 och 36 % år 2007). Den främsta orsaken var brister i ordnandet av fullmaktsbokföringen.

De centrala bestämmelserna om resultatredovisningen ingår i 16 § i lagen om statsbudgeten. Om saken föreskrivs närmare i förordningen om statsbudgeten, enligt vilken bokföringen och resultatredovisningen skall 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 i stort sett den samma från den interna kontrollens synpunkt som året innan. Vid revisionerna har hos 22 procent av ämbetsverken och inrättningarna konstaterats sådana väsentliga brister, på grund av vilka korrigerande åtgärder har förutsatts i revisionsberättelserna (21 % år 2008 och 23 % år 2007). En väsentlig brist i resultatredovisningen i förvaltningen är alltjämt hur arbetskostnaderna inriktas på verksamheterna eller andra redovisningsobjekt. Brister i redovisningen är i allmänhet orsaken också 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 verk-

tyg för ordnandet av den interna kontrollen vid räkenskapsverken. Vid revisionerna år 2009 bedömdes att ekonomistadgan är på adekvat nivå hos 96 procent av räkenskapsverken (år 2008 95 % och år 2007 94 %).

Enligt förordningen om statsbudgeten skall 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 gavs en anmärkning gällande utlåtandet åt fyra ämbetsverk och inrättningar (fyra ämbetsverk och inrättningar år 2008 och 12 ämbetsverk och inrättningar år 2007). Anmärkningarna gällde huvudsakligen hur utlåtandet hade beretts. Allmänt taget har ledningen ägnat uppmärksamhet åt utvecklande av den interna kontrollen och riskhanteringen och åt utvärderingsförfarandena. Revisionerna visar emellertid att väsentliga skillnader i förfarandena råder mellan ämbetsverken. På basis av revisionerna påpekas alltjämt, att utlåtandena klart borde ges också om den interna kontrollens tillstånd och inte endast om utvecklingsobjekt. Det rekommenderas att i utlåtandena framförs ledningens ansvar för den interna kontrollen. I utlåtandena är det dessutom skäl att uppmärksamma kontinuiteten mellan utlåtandena från flera år.

## Systemrevisioner

Den centrala målsättningen för de systemrevisioner som gjordes i samband med revisionerna var att säkerställa att de med systemen och deras verksamhetsmiljö anknutna viktigaste förfarandena i den interna kontrollen och dataskyddet var ordnade på ett

adekvat sätt. Vid systemrevisionerna granskades i första hand ekonomiförvaltningens system och de system som alstrar information för dessa samt de föranstaltningar som berör deras verksamhetsmiljö. År 2009 gjordes totalt åtta systemrevisioner, av vilka en var en efterrevision. Revisionerna hänförde sig till sju stora räkenskapsverk och efterrevisionen till en servicecentral.

De centrala revisionsobjekten var till systemens användning och administreringen av användningen anknutna risker, kontroller, användarrätter samt övriga förfaranden i den interna kontrollen. Också arrangemangen med anknytning till datasäkerheten och dataförvaltningens organisering samt de arrangemang som beror på förändringar i verksamhetsmiljön granskades. I fråga om utlag-

da funktioner och tjänster granskades dessa vid behov hos servicecentralerna i begränsad omfattning, så att man kunde försäkra sig om att arrangemangen och förfarandena var adekvata.

De viktigaste observationerna vid systemrevisionerna gällde åtskiljande av arbetsuppgifter och arbetsfördelning; administrering och övervakning av användarrätter; klargörande och dokumentering av ansvar och övervakningsförfaranden, bl.a. avtal, dataskyddsdokument och metodbeskrivningar samt det logiska och fysiska skyddet. Vid revisionerna gjordes också observationer som berodde på förändringar i verksamhetsmiljön och/eller systemet. Revisionsresultaten har rapporterats i samband med revisionerna.

## 11.6 Intern granskning

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

I fråga om den interna granskningen kan på basis av revisionerna år 2009 konstateras, att intern granskning hade ordnats vid 71 ämbetsverk och inrättningar, vilket är 61 procent av ämbetsverken och inrättningarna (59 % år 2008 och 64 % år 2007).

Den interna granskningens volym har bedömt på basis av för den använda årsverken minskat under de tre senaste åren. För intern granskning användes år 2009 totalt ca 97 årsverken (102 årsverken år 2008 och 114 årsverken år 2007), av vilket andelen för köpta tjänster var ca 11 årsverken (15 årsverken år 2008 och år 2007). Budgetförordningens bestämmelse om att den interna granskningen skall beakta allmänna standarder och rekommendationer understryker kontrollens kvalitet, professionalism och oavhängighet. Av de ämbetsverk, som utförde egen intern granskning år 2009, var hos 52 ämbetsverk (29 ämbetsverk år 2008 och 33 ämbetsverk år 2007) ämbetsverkets satsning på intern granskning med användning av den egna personalen ca ett årsverke eller mindre.

Reglementet för intern granskning bedömdes vara adekvat hos 69 ämbetsverk och inrättningar, vilket är 97 procent av de ämbetsverk som utför intern granskning (96 % år 2008 och 91 % år 2007).

## 11.7 Tillståndet för förvaltning och övervakning av EU-medel i Finland

Överföringarna, förvaltningen och övervakningen av EU-medel revideras enligt principen för enhetligt skydd som en del av de effektivitetsrevisioner och redovisningsrevisioner som görs av revisionsverket, under iakttagande av samma principer som följs vid revision av nationella medel. Statens revisionsverk gör inte revisionen utgående från ett sampel baserat på en statistisk monetär enhet (monetary unit sampling), och på basis av den kan således inte uppskattas storleken av ett fel uttryckt i penningbelopp. Vid de revisioner som görs av Statens revisionsverk ägnas uppmärksamhet förutom åt bokföringens riktighet och verksamhetens lagenlighet, också åt en ändamålsenlig styrning av verksamheten och särskilt åt frågor anknutna till förvaltningen av medlen och ordnandet av den interna kontrollen. Tyngdpunkten i revisionerna ligger vid en granskning av den i budgetlagstiftningen definierade interna kontrollen med analytiska medel. I revisionerna har i en del fall också ingått en begränsad testning av nyckelkontroller. Under finansåret 2009 gjordes till Europeiska unionens medelöverföringar anknutna revisioner av de från landsbygdsfonden delfinansierade projekt- och företagsstöden vid Södra Savolax och Norra Savolax arbets- och näringscentraler och Landsbygdsverket. En revision som gällde förvaltningen och den interna kontrollen av medel från Europeiska socialfonden hänförde sig till arbets- och näringsministeriet samt Tavastlands arbets- och näringscentral. I fråga om Europeiska regionala utvecklingsfonden gjordes en revision av Europeiska unionens medelöverföringar och den interna kontrollen av dem hos Birkalands arbets- och näringscentral. Som en del av revisionerna gjordes en granskning av de informationssystem som används vid de

strukturfondsprojekt som verkställs av myndigheterna själva.

Vid de av revisionsverket gjorda revisionerna har observerats halvfärdigheter i verkställigheten av landsbygdsfondens företags- och projektstöd, vilket har yppat sig bl.a. som brister i systemet för stödets förvaltning samt som ett behov av skriftlig instruering angående särskilda frågor förenade med stödets förvaltning. Att Landsbygdsverket har överflyttat till Seinäjoki har ökat omsättningen bland personalen och för sin del försvårat verkställigheten.

Vid revisionen av Europeiska socialfondens medel konstaterades, att i instruktionerna om arbets- och näringscentralräkenskapsverkens bokslut och arbets- och näringscentralernas verksamhetsberättelse inte har ägnats tillräcklig uppmärksamhet åt den verksamhet som genomförs med finansiering från Europeiska unionen och åt uppföljning av kommunernas finansieringsandel och delfinansieringsförhållandena. Dessutom konstaterades ett behov av att sammanställa de nuvarande instruktionerna om finansiering från Europeiska unionen till en mer komprimerad och enhetlig helhet.

Vid revisionen av medel från den Europeiska regionala utvecklingsfonden observerades i anknytning till verifieringen av utgifternas stödberättigande förfaranden som bör anses strida mot reglerna om stödberättigande. Vid revisionen konstaterades, att i fortsättningen bör ägnas särskild uppmärksamhet åt att verifiera utgifternas stödberättigande i samband med varje utbetalningspost. Vid revisionen av strukturfondsprojektens informationssystem konstaterades, att de halvfärdiga systemen för förvaltning av strukturfondsprojekt och medel under programperioden 2007–2013 har försvårat förvaltningen och uppföljningen av medlen.

I diskussioner med arbets- och näringsministeriet samt den myndighetsenhet för granskning av strukturfondsprogrammen som fungerar vid finansministeriet har konstaterats ett behov av förenhetligande instruktioner vad gäller särskilt stödberättigandet, olika modeller för kostnadsersättningar samt systematisk handläggning och dokumentering av observationerna vid granskningarna. Dessutom konstaterades, att det huvudsakliga föremålet för arbets- och näringsministeriets rapportering om förvaltningen av EU-medel och verkställandet av finansieringen har varit Europeiska kommissionen, och att ministeriet kunde ha en aktivare roll än för närvarande också i att alstra analyser och slutledningar angående användningen av nationella medel samt i att åstadkomma goda förfaranden.

Vid revisionerna av EU-medel framkom inte i fråga om den interna kontrollen annat väsentligt att anmärka.

Statens revisionsverks effektivitetsrevisioner fokuseras på verkningarna av med EU-medel delvis eller helt finansierade åtgärder. Tillståndet för förvaltning och övervakning av EU-medel har år 2009 tangerats vid de effektivitetsrevisioner som har gällt beräkningen av lantbrukets lönsamhet och systemen för stöd enligt prövning på jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. I fråga om strukturfonderna hänförde sig de år 2009 publicerade effektivitetsrevisionsberättelserna till de regionala miljöcentralernas verksamhet som verkställare av mål 2 programmen samt till projektverksamhet vid elektronifiering av företagens affärsverksamhet. Dessutom pågår en parallell revision av kostnaderna för övervakningen av strukturfondsprogrammen.

Vid effektivitetsrevisionerna konstaterades, att merparten av EU-medlen inriktas på stöd till lantbruksproduktionen, och för att säkerställa att medlen inriktas rätt bör beslutsfattarna ha tillförlitliga uppgifter om tillståndet för lantbruket i Finland. Vid revisionerna framgick att i den officiella kalkylen av lantbrukets

lönsamhet, och där särskilt bokföringen av arbetstimarna, förekommer avsevärda uppskattningar som kan försämrans nyckeltalens tillförlitlighet, Inte heller randvillkoren och målsättningarna för stöd enligt prövning till lantbruket var tillräckligt tydligt specificerade i budgetförslagen. Rollen för en del stödsystem i stödpolitiken som helhet var oklar, och ovisshet förekom bl.a. angående det, huruvida man med stöden önskar påverka inkomstbildningen och inkomstfördelningen eller produktionsvolymen och de externa effekterna.

Också i verkställandet av de med strukturfondspengar finansierade projekten observerades problem. Ett problem var att de myndigheter som beviljar stöd också finansierade sina egna projekt. När egna projekt finansieras kan uppstå misstanke om beslutsfattarens opartiskhet och om intressekonflikt. Projekt hade också verkställts delvis överlappande och vid vissa projekt förekom också problem som anknöt till konkurrensutsättning och bestämmelser om jäv. På basis av revisionerna borde arbets- och näringsministeriet vid projekt som finansieras av Europeiska unionen koncentrera sig enbart på att sköta uppgifterna som nationell administrativ myndighet för strukturfonderna.

Statens revisionsverk fäste i sin riksdagsberättelse för ett år sedan uppmärksamhet vid att det komplicerade systemet för förvaltning av och tillsyn över strukturfonderna försvårar en effektiv verksamhet hos förvaltnings- och övervakningssystemet och höjer dess kostnader. Läget är till övriga delar alltså det samma, förutom att antalet förmedlande myndigheter i förvaltningssystemet har skurits ner från 66 till 43. Trots att antalet myndigheter inte är särskilt stort vid en internationell jämförelse kan förvaltningen, med beaktande av de strukturfondsmedel som Finland får från Europeiska unionen samt strukturfondernas relativa andel av medelanvändningen i den finländska offentliga förvaltningen, betraktas som onödigt tungrodd.

## 11.8 Tillståndet för administrering och övervakning av statsbidrag och understöd

Statsbidragen är en betydande utgiftspost i statsbudgeten, och om deras beviljande, utbetalning och övervakningen av användningen har föreskrivits i olika lagar. Den interna övervakningen har till uppgift att säkerställa att de förfaranden som gäller statsbidragen är adekvata.

I samband med revisionerna granskades de till statsbidragen anknutna förfarandena hos 17 ämbetsverk och inrättningar. Revisionsresultaten gällande den interna övervakningen av statsbidragen fördelade sig som följer:

	År 2007	År 2008	År 2009
a) inget väsentligt att anmärka	14%	45%	59%
b) väsentliga brister, men åtgärder har vidtagits	14%	0%	0%
c) väsentliga brister, med anledning av vilka åtgärder bör vidtas	71%	55%	41%

År 2009 utfördes revisioner som hänförde sig till statsbidrag hos fyra ministerier, åtta arbets- och näringscentraler samt fem andra ämbetsverk och inrättningar. På basis av de revisioner som gjorts åren 2007–2009 förefaller det som att situationen i fråga om den interna övervakningen av statsbidrag hade förbättrats, trots att hos en jämförelsevis stor del av de reviderade konstaterades sådana väsentliga brister i den interna kontrollen som förutsätter åtgärder. På uppgifterna inverkar emellertid i betydande grad hur hos många och hurudana ämbetsverk en revision har gjorts och hurudana statsbidrag den har hänfört sig till.

På basis av de utförda revisionerna kan generellt konstateras, att förfarandena vid administreringen av statsbidrag har ägnats uppmärksamhet hos ämbetsverken. De mest typiska bristerna har att göra med tillräckligt säkerställande av stödets motiveringar vid beviljandet och med övervakningen av statsbidragen.



## 11.9 Tillståndet för statens upphandling

Statens upphandling uppgick enligt statens affärsbokföring till totalt ca 6,0 miljarder euro år 2009, av vilket andelen för aktier i anläggningstillgångar var 0,2 miljarder euro. Med revisionsverksamheten har gåtts in för att bidra till en korrigerande av missförhållandena i upphandlingen genom att inrikta revisionerna på anskaffningar av både varor och tjänster och på alla skeden av upphandlingsprocessen.

I samband med revisionerna granskades det i lagen om statsbudgeten avsedda förfarandet vid gemensamma anskaffningar samt de till upphandlingen anknutna förfarandena hos inalles 27 ämbetsverk (53 ämbetsverk år 2008 och 20 ämbetsverk år 2007). Revisionsresultaten i fråga om den interna kontrollen av upphandlingen fördelade sig som följer:

Hankinnat	År 2007	År 2008	År 2009
a) inget väsentligt att anmärka	85%	55%	74%
b) väsentliga brister, men åtgärder har vidtagits	5%	4%	11%
c) väsentliga brister, med anledning av vilka åtgärder bör vidtas	10%	42%	15%

Av de ämbetsverk, där tillståndet för upphandlingen granskades vid revisionerna, konstaterades hos 15 procent sådana brister med anledning ämbetsverket har anledning att skrida till åtgärder. Bristerna gällde upphandlingsförfarandena vid anskaffningarna och dokumenteringen av upphandlingen.

## 11.10 Missbruk och klagomål som hänför sig till skötseln av statsfinanserna samt anmälningar om missbruk

### I samband med revisionsverksamheten observerade missbruk

I revisionsverksamheten kommer missbruk till Statens revisionsverks kännedom antingen genom revisionsverkets revisionsverksamhet eller som anmälningar om missbruk som förvaltningen gör med stöd av 16 § i lagen om Statens revisionsverk. Enligt 16 § i lagen om Statens revisionsverk skall statliga myndigheter, inrättningar, affärsverk och fonder utan hinder av sekretessbestämmelserna och utan dröjsmål underrätta revisionsverket om sådant missbruk i verksamheten som riktar sig mot medel eller egendom som de förvaltar eller svarar för.

Revisionsverket skall göra anmälan om brott när det gäller sådana brott som det i sin revisionsverksamhet konstaterar i statliga myndigheters, inrättnings-, affärsverks och fonders verksamhet och som riktar sig mot medel eller egendom som dessa förvaltar eller svarar för, om revisionsobjektet inte själv har gjort anmälan om brott. Revisionsverket behöver inte göra någon anmälan, om gärningen med beaktande av omständigheterna skall anses vara ringa. Revisionsverkets uppdrag att göra brottsanmälan gäller således inte de bolag som omfattas av revisionsverkets revisionsrätt och i vilka staten utövar bestämmanderätten.

Under år 2009 har revisionsverket inte gjort anmälningar om brott. Under år 2009 gavs domstolsutslag i två rättsprocesser som inletts under medverkan av revisionsverksamheten.

### Klagomål

Till Statens revisionsverk kan man vända sig, om man misstänker att missförhållanden har förekommit i skötseln av statsfinanserna. Vem som helst kan framställa klagomål till revisionsverket. Man kan framställa ett klagomål i ett ärende som gäller en själv, men man kan också framställa klagomål på en annans vägnar eller tillsammans med andra.

Under redogörelseåret lämnades till revisionsverket 65 klagomål. Året innan var antalet klagomål 41. Fram till slutet av maj 2010 hade ett klagomål som lämnats under år 2009 inte ännu slutbehandlats. Alla klagomål som inlämnats tidigare har behandlats. Klagomål lämnades av både privatpersoner och samslutningar om missförhållanden i statsfinanserna. I dem hade enligt klagandens uppfattning någon instans som omfattas av revisionsverkets revision förfarit felaktigt eller oändamålsenligt. Klagomålen fördelade sig tämligen jämnt på de områden som omfattas av revisionsverkets revision. De gällde statens ämbetsverk och inrättningar, mottagare av statsbidrag, statsbolag och användningen av EU-medel. Revisionsverket undersöker inte som klagomål ett ärende som är äldre än fem år, om inte särskilda skäl finns för detta. Till revisionsverket har också från medborgarna kommit ett stort antal förfrågningar om det, till vilken myndighet de borde vända sig med sina problem. Om ärendet inte har hört till revisionsverkets behörighet, har man gått in för att ge medborgarna råd om till vilken myndighet eller annan instans ärendet hör.

I samband med utredandet av klagomålen har revisionsverket inhämtat sådan utred-

ning som betraktats som behövlig av ifrågasvarande myndighet. I sina beslut i klagomålsärenden som har getts under berättelseåret har revisionsverket i cirka 30 procent av fallen konstaterat att ärendet har klarlagts eller kommer att klarläggas i samband med en revision. I ca en femtedel av fallen har revisionsverket förutsatt av statens ämbetsverk eller inrättning korrigerande åtgärder för avlägsnande av felaktigheten eller missförhållandet. Av klagomålen har ca 10 procent överförts till att handläggas av en annan myndighet. Härvid har revisionsverket bett ministeriet att meddela, vilka åtgärder det har vidtagit med anledning av klagomålet. Ca tio procent av klagomålen har varit sådana, att revisionsverket inte har varit behörigt att behandla dem. I dessa fall har klagomålet ofta gällt skötseln av finanserna eller verksamheten i kommunerna eller vid Folkpensionsanstalten.

### *Det långsamma påbörjandet av programmet för utvecklande av landsbygden i fastlands-Finland under Europeiska unionens programperiod 2007–2013*

I det följande presenteras en sammanfattning av ett beslut som revisionsverket gett i ett klagomålsärende, och som förutsatte en mer än vanligt omfattande behandling. Det är fråga om det långsamma påbörjandet av programmet för utvecklande av landsbygden i fastlands-Finland under Europeiska unionens nya programperiod. I saken har också år 2008 i riksdagen ställts två skriftliga frågor för att besvaras av regeringen.

I klagomålet till revisionsverket fästes uppmärksamhet vid att Europeiska unionens programperiod 2007–2013 påbörjats oskäligt långsamt, ineffektivt och dyrt i fråga om

stöden från programmet för utvecklande av landsbygden i fastlands-Finland. Klagomålet gällde i synnerhet jord- och skogsbruksministeriet samt Landsbygdsverket. Beredningen av den nya programperioden påbörjades alltför sent, och först när programperioden inletts vaknade man upp till att inse problemets omfattning.

I sitt beslut angående klagomålsärendet konstaterade Statens revisionsverk, att det förnyade informationssystemet för programmet för utvecklande av landsbygden i fastlands-Finland 2007–2013 till vissa delar fick fungera på hösten 2008 och våren 2009, men har varit till många delar på hälft också därefter. Samtidigt har pågått projektet för regionalisering av Landsbygdsverket och omsättningen bland den sakkunniga personalen har av denna anledning varit stor. Det har fördröjt beslutsfattandet och ökat utmaningarna för ledningen av projektet. Detta har lett till betydande tilläggskostnader för staten. Informationen om de problem som är förknippade med programmet verkställighet och de därmed anknutna finansiella riskerna har också varit bristfällig.

Revisionsverket ansåg att som helhet betraktat var beredningen och verkställigheten av programmet för utvecklande av landsbygden i fastlands-Finland 2007–2013 så bristfällig under programperiodens tidigare år, att den service och det stöd som stödtagarna erhöll från jord- och skogsbruksministeriet samt Landsbygdsverket inte alls uppfyllde kraven på en god förvaltning. Revisionsverket förutsatte att programmet med det snaraste måste börja verkställas på ett adekvat sätt.

### *Projektet för utvecklande av snöskoterleder i Nilsjä*

I klagomålet fästes uppmärksamhet vid projektet för utvecklande av snöskoterleder i Nilsjä, som enligt klagandens uppfattning delvis hade byggts utan tillstånd. Statsbidrag hade beviljats trots att trafikledsplanen för snöskoterlederna inte ännu hade fastställts och användningsrätt inte ännu hade erhållits av alla markägare. Nilsjä stad fick 270 000 euro i EU-finansiering och nationell finansiering från Norra Savolax miljöcentral. Om samma sak hade tidigare framställts ett klagomål också till riksdagens justitieombudsman.

Justitieombudsmannen har ansett, att en friluftsled kan byggas på en privat väg med stöd av avtal om användningsrätt som har ingåtts med väglaget och i terrängen med stöd av avtal med markägarna. Nu har leden byggts felaktigt med avtal som ingåtts med markägarna an efter som avtalen har ingåtts. I ärendet borde man sett till att avtal har ingåtts för hela leden före leden byggs. En situation, där leden har märkts ut i terrängen på bägge sidor om ett avtalslöst avsnitt, leder oundvikligen till att också det avtalslösa avsnittet kommer att användas för genomfart, trots att leden inte ännu hade tagits i användning.

Revisionsverket förenade sig med justitieombudsmannen i det, att man i saken borde ha sett till att avtal om användningsrätt hade ingåtts för hela leden före leden byggdes, och särskilt att inte mitt på leden finns kvar avsnitt för vilka avtal inte finns. Revisionsverket ansåg emellertid, att Norra Savolax miljöcentral och Nilsjä stad inte hade förfarit i sådan utsträckning felaktigt, att det hade förutsatt återkrav av statsbidraget.

Bakgrunden till byggandet av snöskoterlederna i Nilsjä var, att medel från Europeis-

ka unionens strukturfondsperiod 2000–2006 verkade att för Finlands del bli outnyttjade senast 30.6.2009, före vilken tidpunkt projekt som var avsedda att finansieras med dessa medel skulle vara verkställda och betalda. Planerna för projektet för utvecklande av snöskoterlederna i Nilsjä var så pass färdiga, att det var möjligt att verkställa projektet inom den bestämda tiden. Revisionsverket fäste Norra Savolax Närings-, trafik- och miljöcentralns uppmärksamhet vid, att också i det fall när ett beslut om bidrag med beaktande av omständigheterna måste beredas i skyndsam ordning, bör i beredningen av beslutet iaktas principerna för en god förvaltning.

### *Granskningen av Anna Tapion koulu*

Till revisionsverket framställdes ett klagomål i vilket verket ombads undersöka, huruvida ekonomin och förvaltningen vid Anna Tapion koulu har skötts lagenligt och rationellt samt huruvida offentliga medel har använts rätt och ändamålsenligt. Eftersom statsbidragsmyndighetens uppgift är att i första hand övervaka och granska lagenligheten och ändamålsenligheten för användning av statlig finansiering, överförde revisionsverket klagomålet till att undersökas av undervisnings- och kulturministeriet, och bad ministeriet att meddela revisionsverket vilka åtgärder det har vidtagit med anledning av ärendet. Ministeriet gav 28.9.2009 Utbildningsstyrelsen i uppdrag att göra en granskning angående ärendet. Granskningsberättelsen har slutförts 13.2.2010 och har lämnats till undervisnings- och kulturministeriet samt revisionsverket. Ministeriet har bett om genmäle till granskningsberättelsen av direktionen vid Anna Tapion koulu före augusti 2010. Undervisnings- och kul-

turministeriet fattar därefter sitt beslut angående klagomålet.

## Anmälningar om missbruk

Enligt 16 § i lagen om Statens revisionsverk skall statliga myndigheter utan dröjsmål underrätta revisionsverket om sådant missbruk i verksamheten som riktar sig mot statens medel eller egendom.

På basis av dessa underrättelser samt annan information som framkommit vid revisionerna har revisionsverket följt upp och behandlat i statsförvaltningen förekommande oegentligheter och deras statsfinansiella verkningar samt förvaltningens åtgärder i syfte att förhindra dem. På basis av uppföljningen av oegentligheterna kan myndigheternas tröskel att göra anmälningar eller begäranden om undersökning av missbruk som riktat sig mot den egna verksamheten i en del fall betraktas som alltför hög. Begäranden om undersökning och övriga ändamålsenliga åtgärder efter observerat missbruk bör betraktas som en del av en effektiv intern kontroll.

Statens ämbetsverk och inrättningar lämnade under år 2009 totalt 20 av lagen förutsatta anmälningar om missbruk till revisionsverket (28 st år 2008). Därutöver meddelade statens ämbetsverk och inrättningar till revisionsverket totalt fem anmälningar om annat missbruk år 2009 (13 st år 2008). Dessa gällde sådant missbruk, där lagstadgad anmälningsskyldighet till revisionsverket inte förelåg, men ämbetsverken och inrättningarna ändå har ansett behövligt att rapportera om dem till revisionsverket. I dessa fall har det oftast varit fråga om missbruk som mottagare av statsbidrag gjort sig skyldiga till. Av enskilda slag av missbruk har flest anmälningar gjorts om missbruk av betalkort som getts

för att användas av personer i statens tjänst. De övriga anmälningarna har fördelat sig på många olika slag av missbruk.

Arbets- och näringsministeriet samt Landsbyggsverket, som förvaltar EU-stöd, sänder dessutom sina i kommissionens författningar föreskrivna anmälningar till Europeiska unionen om övervakningen av stöden till revisionsverket för kännedom. Anmälningarna görs kvartalsvis för varje strukturfond. Totalt lämnades till revisionsverket totalt 29 anmälningar år 2009 (64 anmälningar år 2008). Antalet inbegriper både nya och fortsatta anmälningar. Uppgifterna om antal åren 2009 och 2008 är inte helt jämförbara inbördes, emedan Europeiska unionen i någon mån har lindrat kraven på anmälning om regelstridiga förfaranden.

Arbets- och näringsministeriet har till revisionsverket lämnat sina i enlighet med i kommissionens förordning (EG) Nr. 1681/94, ändrad med kommissionens förordning (EG) Nr. 2035/05, gjorda anmälningar om regelstridiga förfaranden som gäller Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden.

Totalt har lämnats fyra anmälningar som berör Europeiska regionala utvecklingsfonden (18 anmälningar år 2008). Alla har varit nya anmälningar. Det minsta regelstridiga beloppet var 22 529 euro och det största 35 481 euro (i 2008 års anmälningar 18 256 och 259 454 euro). Sålunda översteg i alla fyra anmälningar beloppet av regelstridigheterna 10 000 euro (i 18 anmälningar år 2008).

Totalt har lämnats 10 anmälningar som gäller Europeiska socialfonden (24 anmälningar år 2008), av vilka fyra har varit nya anmälningar och sex fortsatta anmälningar. Det minsta regelstridiga beloppet var 11 635 euro och det största 281 093 euro (i 2008 års anmälningar 3 071 euro och 633 511 euro). I alla år 2009 lämnade anmälningar var det

översteg det regelstridiga beloppet 10 000 euro (20 anmälningar år 2008).

Landsbygdsverket har för år 2009 lämnat till revisionsverket totalt 15 anmälningar (22 anmälningar år 2008) med stöd av kommissionens förordning (EG) nr. 1848/2006. Av dem var 11 nya anmälningar och fyra fortsatta anmälningar. Det minsta regelstridiga beloppet var 399 euro och det största 60 602 euro (i 2008 års anmälningar 6 514 och 280 736 euro). Antalet regelstridigheter som översteg 10 000 euro var tre (19 anmälningar år 2008).

Anmälningarna om missbruk vittnar för sin egen del om brister som förekommer i den interna övervakningen. Missbruk går man in för att förhindra också genom att framhålla betydelsen av ämbetsverkens och inrättningsarnas interna kontroll. Enligt 65 § i förordningen om statsbudgeten skall räkenskapsverkets verksamhetsberättelse innehålla ett särskilt utlåtande om den interna kontrollens tillstånd och de viktigaste utvecklingsbehoven. I verksamhetsberättelsen skall också ingå sammanfattande information om felaktigheter och missbruk.

## 12 Observationer vid revisionerna enligt förvaltningsområde

### 12.1 Republikens presidents kansli

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Republikens presidents kansli fungerar som ett enda bokföringsenhet.

Enligt revisionsberättelsen har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits. De i verksamhetsberättelsen presenterade uppgifterna om lönsamheten konstaterades vid revisionen vara riktiga och tillräckliga.

## 12.2 Statsrådets kansli

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Statsrådets kansli fungerar som ett enda bokföringsenhet.

Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i statsrådets kanslis revisionsberättelse gällde ordnandet av resultatredovisningen.

Statsrådets kansli har inte uppställt lönsamhets- och produktivetsmålsättningar för sin verksamhet, och uppgifterna om dem i bokslutet betraktades inte heller som riktiga och tillräckliga.

Till statsrådets kanslis förvaltningsområde hänförde sig effektivitetsrevisionen Val- och partifinansiering som har getts av de bolag där staten utövar bestämmanderätten och av de statliga affärsverken 2006–2009 och ägarstyrningen. Statsrådets kansli berördes också av effektivitetsrevisionen Politikprogrammen som styrningsmedel, som har rapporterats i kapitel 8.1.

### Val- och partifinansiering som har getts av de bolag där staten utövar bestämmanderätten och av de statliga affärsverken och ägarstyrningen

Revisionsverket granskade den val- och partifinansiering som åren 2006–2009 hade getts av de bolag där staten utövar bestämmanderätten och av de statliga affärsverken. Volymen av finansieringen mot eller utan vederlag var under denna period ca 110 000 euro, och den gavs huvudsakligen mot vederlag dvs. var olika slags köp. Donationsmedlen utan vederlag understeg 2 000 euro.

Enligt revisionen har beslutsfattandet skett på rätt nivå. Besluten om beviljande av finansiering har fattats av den operativa ledningen, vilket med beaktande av de enskilda betalningarnas ringa belopp kan betraktas som tillräcklig nivå. På basis av revisionen har revisionsverket rekommenderat, att staten-ägaren skulle framlägga en linjedragning angående givande av val- och partifinansiering, även om finansieringens ringa volym inte i sig skulle förutsätta detta. Att framlägga en linjedragning vore ändå motiverat på grund av val- och partifinansieringens genomskinlighet, ett jämlikt bemötande av partierna, de krav som är förenade med de internationella rekommendationerna mot korruption, och oavhängigheten för de politiker som deltar i ägarstyrningen. Med ägarstyrningen bör också säkerställas att de begränsningar av stödet förverkligas som ingår i regeringens proposition (RP 6/2010 rd) till ändring av partilagen, lagen om kandidaters valfinansiering och lagen om penninginsamlingar.



## 12.3 Utrikesministeriets förvaltningsområde

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Utrikesministeriets förvaltningsområde fungerar som ett enda bokföringsenhet.

Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i utrikesministeriets revisionsberättelse gällde ordnandet av resultatredovisningen samt överskridande av fullmakt som beviljats för räntestöd. Bristerna i resultatredovisningen ledde också till ett meddelandeåläggande.

Utrikesministeriet har inte uppställt lönsamhets- och produktivetsmålsättningar för sin verksamhet. I ministeriets bokslut beskrevs lönsamheten och produktiviteten med fördelningen av årsverken och kostnader enligt arbetsuppgifter. Eftersom i uppgifterna ingick avsevärda uppskattningar beroende på inriktningen av arbetstiden, ansågs de presenterade uppgifterna inte vara riktiga och tillräckliga.

Till utrikesministeriets förvaltningsområde hänförde sig effektivitetsrevisionerna Komplementariteten i utvecklingssamarbetet (203/2010) och Verksamheten vid Fonden för industriellt samarbete Ab (Finnfund) (209/2010).

### Komplementariteten och konsekvensen i utvecklingssamarbetet

Med revisionen Komplementariteten och konsekvensen i utvecklingssamarbetet klargjordes, hur principerna i Parisdeklarationen har förverkligats i Finlands utvecklingssamarbete. Deklarationens principer syftar till att förbättra samarbetet mellan biståndsgivarna

och att avskaffa den överlappande verksamheten. Finland anslöt sig till deklARATIONEN 2005 och dess målsättningar skall uppnås fram till år 2010. Under denna tid har utvecklingsbiståndets volym ökat från 600 miljoner euro till 966 miljoner euro (budgetanslaget år 2010).

Enligt revisionen har alla principer i Parisdeklarationen inte implementerats i det finländska utvecklingssamarbetet. Ministeriets instruktioner samt arbetsfördelningen mellan ministeriet och representationerna har inte utvecklats i enlighet med deklARATIONEN, för den partiella överföringen av befogenheterna till representationerna hade inte verkställts. Brister framkom också i projektsamarbetet, användningen av anslaget för lokalt samarbete och medborgarorganisationernas utvecklingssamarbete.

Revisionsverket har ansett att kunskapsområdena för Finlands utvecklingssamarbete bör definieras. Detta skulle utgöra en viktig grund för inriktningen och avgränsningen av biståndet samt för arbetsfördelningen mellan biståndsgivarna. Det hittillsvarande verkställandet av Parisdeklarationen har ändå stött både biståndstagarna och biståndsgivarna i effektiviseringen av förvaltningen av utvecklingssamarbetet.

### Verksamheten vid Fonden för industriellt samarbete Ab (Finnfund)

Med revisionen av Fonden för industriellt samarbete Ab (Finnfund) granskades, om fonden resultatrikt har uppnått de för den uppställda målsättningarna. Finnfund är ett bolag på utrikesministeriets förvaltningsområde

råde, och har till uppgift att finansiera den privata sektorns utvecklingssamarbetsprojekt i enlighet med Finlands utvecklingspolitiska målsättningar. Finska staten äger 87,1 procent av bolaget, Finnvera Abp 12,8 procent och Finlands Näringsliv EK 0,1 procent. Slutsumman i bolagets balansräkning är 250 miljoner euro.

Enligt revisionen är projektberedningen vid Finnfund omsorgsfull och bolaget har bra beaktat målsättningarna för den finländska utvecklingspolitiken i sin finansieringsverksamhet. Målsättningen för Finlands utvecklingspolitik är att eliminera fattigdomen på ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt håll-

bart sätt. Med tanke på Finnfunds resultat är det viktigt, att bolaget enbart har finansierat projekt som det har bedömt vara lönsamma. Med projekten har man kunnat öka arbetsplatserna samt förvärvs- och exportinkomsterna i mälländerna, överfört teknologi och kunskap samt förbättrat miljöns tillstånd.

Finnfunds verksamhet har inte beskrivits i statens bokslutsberättelse. När man beaktar bolagets roll i att verkställa de utvecklingspolitiska målsättningarna, borde om bolagets verksamhet rapporteras i samband med utvecklingspolitiken. Bolagets kapital har också höjts och planeras bli höjt åren 2008–2011 med totalt 60 miljoner euro.

## 12.4 Justitieministeriets förvaltningsområde

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenheter på justitieministeriets förvaltningsområde är ministeriet och Brottspåföljdsmyndigheten.

Målsättningar för produktiviteten hade uppställts för både ministeriet och Brottspå-

följdsverket, men målsättningarna för lönsamheten ansågs liksom året innan vara tillräckliga endast för ministeriets del. De uppgifter som båda lämnade i sina verksamhetsberättelser om lönsamheten och produktiviteten betraktades vid revisionerna som riktiga och tillräckliga.

## 12.5 Inrikesministeriets förvaltningsområde

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenheterna på inrikesministeriets förvaltningsområde år 2010 är ministeriet och Polisstyrelsen.

Revisionsverket gav revisionsberättelser också om de 12 ämbetsverk och inrättningar för vilka ministeriet hade uppställt resultatmål, och vilka därigenom hade att göra upp en verksamhetsberättelse i enlighet med förordningen om statsbudgeten.

Förutom inrikesministeriet var det ett ämbetsverk på förvaltningsområdet, nämligen Förvaltningens datateknikcentral, som i revisionsberättelsen gavs ett negativt ställningstagande till lagenligheten. I ministeriets revisionsberättelse gällde ställningstagandet till lagenligheten användning av anslag i strid med budgeten. Hos Förvaltningens datateknikcentral var anledningen brister i presentationen av det funktionella resultatet.

Uppgifterna om lönsamheten betraktades förutom hos ministeriet som riktiga och tillräckliga hos 11 och uppgifterna om produktiviteten hos nio ämbetsverk och inrättningar. Uppgifterna om den avgiftsbelagda verksamheten betraktades med undantag för Migrationsverket som riktiga och tillräckliga hos alla ämbetsverk och inrättningar på för-

valtningsområdet som bedrev avgiftsbelagd verksamhet.

De av inrikesministeriet uppställda lönsamhets- och produktivitetmålen betraktades huvudsakligen som tillräckliga. De av ministeriet godkända lönsamhetsmålen har bedömts vara tillräckliga hos ministeriet och nio ämbetsverk och inrättningar och produktivitetmålen hos åtta ämbetsverk och inrättningar.

När tillståndet för resultatstyrningen på inrikesministeriets förvaltningsområde bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, var de ämbetsverk och inrättningar som har styrts med tillräckliga lönsamhetsmål och som har rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter nio till antalet. I fråga om produktiviteten var motsvarande siffra åtta ämbetsverk och inrättningar. Också de lönsamhetsmål som ministeriet har uppställt för sin egen verksamhet betraktades som tillräckliga och de uppgifter vilka lämnats om lönsamheten som riktiga och tillräckliga.

I samband med revisionen av inrikesministeriet konstaterades närmast till inriktningen av vissa intäkter anknutna brister i den interna kontrollen, med anledning av vilka ministeriet har anledning att vidta åtgärder.

## 12.6 Försvarsministeriets förvaltningsområde

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenheter på försvarsministeriets förvaltningsområde är ministeriet, Försvarsmakten och Försvarsförvaltningens byggverk. Förutom om dessa räkenskapsverk vilka numera fungerar som bokföringsenheter gav revisionsverket också en revisionsberättelse om räkenskapsverket Försvarsförvaltningens servicecentral.

Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i försvarsministeriets revisionsberättelse gällde ordnandet av resultatredovisningen. Bristerna i resultatredovisningen var också alltjämt orsaken till det meddelandeåläggande som gavs ministeriet.

Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i Försvarsmaktens revisionsberättelse gällde överskridning av i budgeten förnyad fullmakt, ordnandet av uppföljningen av fullmaktsanvändningen och resultatredovisningen samt uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamheten och presentationen av dess årsresultat. Bristerna i fullmaktsuppföljningen och resultatredovisningen var alltjämt också anledning till det

meddelandeåläggande som gavs Försvarsmakten.

Vid revisionerna konstaterades att tillräckliga lönsamhetsmål hade uppställts för ministeriet, Försvarsförvaltningens byggverk och Försvarsförvaltningens servicecentral. Produktivitetmålen betraktades som tillräckliga i fråga om Försvarsmakten och Försvarsförvaltningens servicecentral.

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 Försvarsförvaltningens byggverk och Försvarsförvaltningens servicecentral hade styrts med tillräckliga lönsamhetsmål och hade rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter.

På försvarsministeriets förvaltningsområde konstaterades i samband med två revisioner sådana brister som gällde upphandlingsförfaranden, och vid en revision sådana brister som gällde ordnandet av resultatredovisningen, med anledning av vilka ministeriet har anledning att vidta åtgärder.

## 12.7 Finansministeriets förvaltningsområde

### Rekommendationer

Finansministeriet har skäl att ägna uppmärksamhet åt att ordna den interna kontrollen vid uppgifter som sköts av ekonomi- och personalförvaltningens servicecentral så, att den med beaktande av verksamhetens natur som helhet svarar mot de krav som i 24 b § i lagen om statsbudgeten ställs på ordnandet av den interna kontrollen. De bestämmelser som gäller den interna kontrollen borde särskilt i förordningen om statsbudgeten justeras så att de motsvarar de nuvarande verksamhetsformerna.

Finansministeriet har också anledning att ägna uppmärksamhet åt att tillräckliga målsättningar för det funktionella resultatet uppställs för ämbetsverken och inrättningarna på dess förvaltningsområde.

När den juridiska ställningen för en organisation som har hört till statens budgetekonomi förändras borde vid överföringarna av egendom säkerställas att statens intresse blir tillgodosett. Principerna för överlåtandet och definieringen och värderingen av egendom och skuldposter borde fastställas klart i förväg. Den centrala principen borde vara, att till den nya organisationen överförs endast egendom som är direkt förknippad med den verksamhet som övergår. I fråga om värdet på den egendom som överläts borde man försäkra sig om att den inte utan motiverad och känd orsak överläts till den nya organisationen till ett värde som understiger det gängse priset.

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På finansministeriets förvaltningsområde finns år 2010 förutom ministeriet nio bokföringsenheter. Av dem är Skatteförvaltningen och Tullverket betydande insamlare av inkomster till staten. De övriga bokföringsenheterna på förvaltningsområdet är Statskontoret, Statistikcentralen, Statens ekonomiska forskningscentral, Södra Finlands regionförvaltningsverk, Statens ämbetsverk på Åland och Befolkningsregistercentralen. Förutom de ovan nämnda sammanfördes fyra servicecentraler i statens ekonomi- och personalförvaltning 1.1.2010 till en bokföringsenhet på finansministeriets förvaltningsområde.

På finansministeriets förvaltningsområde ingick ett negativt ställningstagande till lagenligheten i tre revisionsberättelser. Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i finansministeriets revisionsberättelse gällde alltså ordnandet av resultatredovisningen. Detta var också anledning till det meddelandeåläggande som gavs ministeriet.

Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i Tullverkets revisionsberättelse gällde såsom året innan uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet och presentationen av dess årsresultat samt ordnandet av resultatredovisningen och balansspecifikationer som verifierar bokslutet. Det meddelandeåläggande som ingick i Tullverkets revisionsberättelse gällde klargörande av saldodifferenser mellan huvudbokföringen och balansspecifikationerna och uppgörande av balansspecifikationer samt ordnande av resultatredovisningen.

Det negativa ställningstagande till lagligheten som ingick i Statskontorets revisionsberättelse gällde ordnandet av den interna kontrollen vid uppgifter som sköts av Statskontorets ekonomi- och personalförvaltning samt presentationen av vissa kortfristiga tillgodohavanden i balansräkningen. På grund av brister i avtalen mellan Statskontorets ekonomi- och personalförvaltning och dess kundämbetsverk har ordnandet av den interna kontrollen i fråga om de uppgifter som sköts vid servicecentralen inte år 2009 till alla delar svarat mot de krav som i 24 b § i lagen om statsbudgeten uppställs på ordnandet av den interna kontrollen.

På basis av revisionerna ansåg revisionsverket att finansministeriet har godkänt tillräckliga lönsamhetsmål endast för Skatteförvaltningen, Tullverket och Statistikcentralen. Produktivitetmålen betraktades som rilltäckliga endast i fråga om Tullverket, Skatteförvaltningen och Statistikcentralen.

Uppgifterna om lönsamheten betraktades vid revisionerna som riktiga och tillräckliga förutom i fråga om ministeriet också för alla ämbetsverk och inrättningar på förvaltningsområdet med undantag för Ålands länsstyrelse och Befolkningsregistercentralen. Uppgifterna om produktiviteten konstaterades vara riktiga och tillräckliga i fråga om samtliga ämbetsverk på förvaltningsområdet med undantag för ministeriet, Befolkningsregistercentralen och Ålands länsstyrelse.

När tillståndet för resultatstyrningen bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, finns på finansministeriets förvaltningsområde endast tre ämbetsverk som har styrts med tillräckliga lönsamhetsmål och som rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter, nämligen Tullstyrelsen, Statistikcentralen och Skatteförvaltningen. I fråga om produktiviteten var läget år 2009 det samma.

På finansministeriets förvaltningsområde konstaterades vid två revisioner att ekonomistadgan var bristfällig. På finansministeriets förvaltningsområde konstaterades förutom hos ministeriet hos fyra ämbetsverk och inrättningar sådana brister i den interna kontrollen, med anledning av vilka revisionsobjektet har skäl att vidta åtgärder. De viktigaste orsakerna var brister som anknöt till resultatredovisningen.

Till finansministeriets förvaltningsområde hänförde sig effektivitetsrevisionen Säkerheten i arbetet på de statliga arbetsplatserna (202/2009) och den ovan i kapitel 4 behandlade revisionen Beredningen och ledningen av statens produktivetsprogram (207/2010). Till finansministeriets förvaltningsområde hänförde sig dessutom effektivitetsrevisionen Myndighetstillsynen över och statsstöden till stiftelser, om vilken har rapporterats i kapitel 7.

## Säkerheten i arbetet på de statliga arbetsplatserna

Med revisionen utreddes hur säkerheten i arbetet leds i statsförvaltningen. I statsförvaltningen betalades år 2008 totalt ca 26 miljoner euro i ersättningar för arbetsolycksfall och yrkessjukdomar.

På basis av revisionen har säkerheten i arbetet i statsförvaltningen i huvudsak skötts på ett adekvat sätt och risken för arbetsolycksfall på de statliga arbetsplatserna är inte större än genomsnittet. Vid revisionen ställdes emellertid förslag till ytterligare förbättrande av situationen. Ledningen av säkerheten i arbetet och borde göras till en del av ledningen som helhet och exempelvis i avtal av modellen beställare–producent borde inkluderas de uppgifter, det ansvar och den tillsyn som ankommer på aktörerna.

## 12.8 Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

### Rekommendationer

Undervisnings- och kulturministeriet har skäl att ägna uppmärksamhet åt att uppställa tillräckliga målsättningar för det funktionella resultatet för ämbetsverken och inrättningarna på dess förvaltningsområde.

Vid tidpunkten för revisionen av bokslutet var detaljerna i anknytning till kapitalbildningen vid universiteten inte ännu till alla delar kända. Eftersom arrangemangen alltjämt är på hälft, kommer revisionen i viss mån att fortsättas ännu år 2010.

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde finns år 2010 förutom ministeriet sju bokföringsenheter. Universitetens verksamhet har fr.o.m. början av år 2010 ordnats i form av offentligrättslig person eller stiftelse. Revisionsverket gav för finansåret 2009 revisionsberättelser om 27 räkenskapsverk på förvaltningsområdet, av vilka 20 var universitet.

Ett negativt ställningstagande till lagenligheten ingår i revisionsberättelserna för ministeriet samt 15 räkenskapsverk på undervisningsministeriets förvaltningsområde. Trots att ordnandet av resultatredovisningen har förbättrats i synnerhet vad beträffar inriktningen av arbetstiden, var alltjämt orsaken till de negativa ställningstagandena till lagenligheten vad gäller universiteten och de övriga högskolorna oftast brister i ordnandet av resultatredovisningen och i presentationen av uppgifter om det funktionella resultatet. Andra orsaker till negativa ställningstaganden var användning av anslag i strid med budgeten eller hänförandet av utgifter till finansåret samt väsent-

liga brister i skötseln av betalningsrörelsen och bokföringen. Om användning av anslag i strid med budgeten gavs en anmärkning i sju revisionsberättelser. Orsaken var bl.a. felaktigheter i hänförandet av intäkter till finansåret särskilt i universitetens bokslut.

Meddelandeålägganden gavs åt tre räkenskapsverk. Meddelandeåläggandena gällde förfaranden i bokföringen och uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet. Eftersom universiteten inte år 2010 längre fungerade som statliga ämbetsverk, ålades de trots negativa ställningstaganden till lagenligheten inte längre skyldighet att meddela revisionsverket om sina åtgärder.

Enligt den bedömning som gjordes vid revisionerna har undervisningsministeriet inte ännu heller uppställt tillräckliga målsättningar för lönsamheten och produktiviteten för räkenskapsverken på sitt förvaltningsområde. Målsättningarna för lönsamheten betraktades som tillräckliga endast vid revisionerna av Museiverket och Statens konstmuseum. I bokslutet lämnades riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamheten förutom av undervisningsministeriet av 17 räkenskapsverk. Uppgifterna om produktiviteten betraktades som riktiga och tillräckliga hos 18 räkenskapsverk. De uppgifter om lönsamheten och produktiviteten som lämnades av tolv universitet betraktades vid revisionerna som riktiga och tillräckliga. Av de 26 räkenskapsverk som bedrev avgiftsbelagd verksamhet presenterade 19 riktiga och tillräckliga uppgifter om dess resultat. Vad universiteten beträffar var en central brist i resultatredovisningen alltjämt inriktningen av arbetstiden och de på basis av denna kalkylerade kostnaderna. Förändringen av universitetens juridiska status accentuerar betydelsen av adekvata föranstaltningar i redovisningen och tillräcklig åtskillnad av verksamheter som finansieras på olika sätt.



När tillståndet för resultatstyrningen på undervisningsministeriets förvaltningsområde bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, har resultatstyrningen i praktiken inte alls förverkligats på förvaltningsområdet. Endast i fråga om två räkenskapsverk kunde konstateras, att för dem har uppställts tillräckliga resultatmål och att de också hade presenterat riktiga och tillräckliga uppgifter om dem.

På undervisningsministeriets förvaltningsområde konstaterades förutom hos ministeriet hos 18 övriga räkenskapsverk sådana brister i den interna övervakningen, med anledning av vilka revisionsobjektet har skäl att vidta åtgärder. De främsta orsakerna var brister i skötseln och ordnandet av bokföringen och betalningsrörelsen samt resultatredovisningen. Dessutom konstaterades hos åtta universitet sådana brister i den interna övervakningen av bokföringen, på grund av vilka i revisionsberättelsen hade förutsatts åtgärder, ifall universiteten år 2010 hade fortsatt sin verksamhet som statens ämbetsverk.

Enligt lagen (599/2009) om införande av universitetslagen upphör universiteten enligt den gamla universitetslagen med sin verksamhet så att de med verksamheter, personal och studerande från och med den 1 januari 2010 övergår till att verka som självständiga juridiska personer enligt den nya universitetslagen. De nya universiteten svarar för de gamla universitetens skuldförbindelser och serviceavtal, avtal om anskaffningar och leveranser samt andra förbindelser som gäller den egendom och verksamhet som överförs till det nya universitetet. För revisionen av universiteten svarar fr.o.m. räkenskapsperioden 2010 revisorer enligt 64 § i universitetslagen (558/2009) eller revisionslagen. Statens revisionsverk har också i fortsättningen rätt att revidera universiteten. Revisionsrätten baserar sig på 2 § 1 momentet 3 punkten i lagen om statens revisionsverk (676/2009).

Vad universiteten beträffar ägnades vid revisionerna uppmärksamhet också åt fastställandet och värderingen av den egendom som överförs till de nya universiteten. Revisionen inriktades särskilt på sådana poster, vilkas värdering ansågs innebära en väsentlig risk ur perspektivet för beslutsfattandet om universiteten. På basis av revisionen kunde konstateras, att i universitetens bokslut inte konstaterades sådana väsentliga fel, som borde beaktas i beslutsfattandet om kapitalbildningen vid universiteten. Vid revisionen konstaterades emellertid, att en del universitet hade betalat sina inköpsfakturor i förväg år 2009, varvid de hänförde sig till statens kassamedel.

Vid tidpunkten för revisionen av bokslutet var detaljerna i anknytning till kapitalbildningen vid universiteten inte ännu till alla delar kända. Eftersom arrangemangen alltså är på hälft, kommer revisionen i viss mån att fortsättas ännu år 2010. Det mest väsentliga att granska är universitetens ingående balanser och bildandet av anläggningstillgångarna. Revisionen genomförs som en del av revisionen av undervisnings- och kulturministeriet. I detta skede kan emellertid konstateras, att när den juridiska ställningen för en organisation som har hört till statens budgetekonomi förändras borde vid överföringarna av egendom säkerställas att statens intresse blir tillgodosett. Principerna för överlåtandet och definieringen och värderingen av egendom och skuldposter borde fastställas klart i förväg. Den centrala principen borde vara, att till den nya organisationen överförs endast egendom som är direkt förknippad med den verksamhet som övergår. I fråga om värdet på den egendom som överläts borde man försäkra sig om att den inte utan motiverad och känd orsak överläts till den nya organisationen till ett värde som understiger det gängse priset.

Till undervisningsministeriets förvaltningsområde hänförde sig också effektivitetsrevisionen Behärskandet av universitetens mänskliga resurser, om vilken har rapporterats i kapitel 6.

## 12.9 Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde finns förutom ministeriet sex bokföringsenheter. Förutom om dessa räkenskapsverk vilka numera fungerar som bokföringsenheter gav revisionsverket revisionsberättelser också om Landsbygdsverket och Jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral, för vilka ministeriet hade uppställt resultatmål och vilka därigenom hade att göra upp en verksamhetsberättelse i enlighet med förordningen om statsbudgeten.

Det negativa ställningstagandet till lagenligheten i jord- och skogsbruksministeriets revisionsberättelse berodde på bokföring av intäkter på utgiftsmoment i strid med budgeten.

Revisionsverket har gjort bedömningen att ministeriet har godkänt målsättningar för lönsamheten för sex och målsättningar för produktiviteten för fem ämbetsverk. Vid revisionerna ansågs uppgifterna om lönsamhet vara riktiga och tillräckliga förutom hos ministe-

riet även hos samtliga ämbetsverk på förvaltningsområdet. Uppgifterna om produktiviteten betraktades vid revisionerna på förvaltningsområdet som riktiga och tillräckliga med undantag för Skogsforskningsinstitutet.

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, ansågs att ämbetsverken på jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde med undantag för ministeriet, Livsmedelssäkerhetsverket och Landbygdsverket var ämbetsverk som hade styrts med tillräckliga lönsamhetsmål och hade rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter.

På jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde konstaterades vid tre revisioner sådana brister i den interna övervakningen, med anledning av vilka det är skäl att vidta åtgärder.

Om de effektivitetsrevisioner som har hänfört sig till jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde har rapporterats i kapitel 10.1.

## 12.10 Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

### Rekommendationer

Kommunikationsministeriet har skäl att ägna uppmärksamhet åt att uppställa tillräckliga målsättningar för det funktionella resultatet för ämbetsverken och inrättningarna på dess förvaltningsområde.

Hos Trafikverket, som har inlett sin verksamhet i början av år 2010, finns skäl att ägna uppmärksamhet åt uppföljningen av användningen av anslag, användningsändamålet för i budgeten beviljat anslag samt åt enhetliga förfaranden i uppgörandet av bokslutet och särskilt den i detta ingående balansräkningen.

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På kommunikationsministeriets förvaltningsområde finns år 2010 förutom ministeriet fyra bokföringsenheter. För finansåret 2009 gav revisionsverket revisionsberättelser om nio räkenskapsverk.

Anmärkningar i revisionsberättelserna ledde negativt ställningstagande till lagenligheten i fråga om Luftfartsförvaltningen, Banförvaltningscentralen, Järnvägsverket och Vägförvaltningen. De negativa ställningstagandena till lagenligheten gällde överskridning av fullmakt eller anslag samt presentationen av det funktionella resultatet och ordnandet av resultatredovisningen. Hos Trafikverket, som har inlett sin verksamhet i början av år 2010, finns skäl att ägna uppmärksamhet åt enhetliga förfaranden i uppgörandet av bokslutet och särskilt den i detta ingående balansräkningen.

Meddelandeålägganden gavs i revisionsberättelserna om Luftfartsförvaltningen, Banförvaltningscentralen och Vägförvaltningen. Meddelandeåläggandena gällde utvecklande av resultatredovisningen samt för enhetligande av bokföringsförfarandena vad gäller trafikleder som inverkar på balansräkningen.

Vid revisionerna ansågs resultatmålen vara tillräckliga hos fyra räkenskapsverk och produktivetsmålen ansågs vara tillräckliga förutom hos ministeriet också hos sex räkenskapsverk. De om lönsamheten presenterade uppgifterna ansågs vara riktiga och tillräckliga förutom hos ministeriet också hos fem och uppgifterna om produktiviteten hos fem ämbetsverk.

När tillståndet för resultatstyrningen på kommunikationsministeriets förvaltningsområde bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, fanns det fyra ämbetsverk som hade styrts med tillräckliga lönsamhetsmål och hade rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter. I fråga om produktiviteten var motsvarande situation fem ämbetsverk.

På kommunikationsministeriets förvaltningsområde konstaterades i samband med sex revisioner sådana brister i den interna övervakningen, med anledning av vilka revisionsobjektet har skäl att vidta åtgärder. Den viktigaste orsaken var brister i resultatredovisningen samt skötseln av bokföringen.

Till kommunikationsministeriets förvaltningsområde hänförde sig effektivitetsrevisionen Ombildningen av Sjöfartsverkets vissa funktioner till affärsverk (198/2009) samt den ovan i kapitel 5 behandlade effektivitets-

revisionen Motiveringarna till genomförande av trafikledsprojekt (211/2010).

## **Ombildningen av Sjöfartsverkets vissa funktioner till affärsverk**

Med revisionen klarlades hur lyckad styrningen av de år 2004 inrättade Lotsaffärsverket och Rederiverket var. Affärsverken fungerar styrda av kommunikationsministeriet. Deras direkta statsfinansiella betydelse är liten, men ifrågavarande affärsverk är av stor nationalekonomisk betydelse. De möjliggör trafiken till havs. Av Finlands export sker ca 90 procent som fartygstransporter.

På basis av revisionen har åtminstone sköt-

seln av Rederiverkets uppgifter effektiviserats till följd av ombildningen till affärsverk. Skötseln av affärsverkets farledstjänster och oljebekämpningsuppgifter överfördes till det vid samma tid grundade sjöfartens produktionsbolag. Ett problem med verken är den rådande bristen på konkurrens på branschen, och på detta finns inga snabba lösningar.

Ny förändringar på branschen är på kommande redan i en nära framtid. Rederiverket bolagiserades fr.o.m. 1.1.2010. Affärsverkets farledstjänster och oljebekämpningsuppgifter överfördes till det vid samma tid grundade sjöfartens produktionsbolag. En bolagisering av Lotsaffärsverket förbereds. Sjöfartsverkets beställarfunktioner övergick till det 1.1.2010 inrättade Farledsverket.

## 12.11 Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde finns förutom ministeriet 12 bokföringsenheter. För år 2009 gav revisionsverket revisionsberättelser också om 14 arbetskrafts- och näringscentraler, för vilka ministeriet hade uppställt resultatmål, och vilka därigenom hade att göra upp en verksamhetsberättelse i enlighet med förordningen om statsbudgeten.

Anmärkningarna i revisionsberättelserna ledde till negativt ställningstagande till lagenligheten hos fem ämbetsverk och inrättningar. De negativa ställningstagandena till lagenligheten gällde uppgifterna som presenterats om det funktionella resultatet samt brister i fullmaktsuppföljningen och den interna kontrollen.

Ministeriet hade uppställt målsättningar för lönsamheten för fem och för produktiviteten för 20 ämbetsverk och inrättningar. Lönsamhetsmålen för arbets- och näringscentralerna betraktades vid revisionerna inte som tillräckliga och likaså av de övriga räkenskapsverken hade endast för Patent- och registerstyrelsen, Geologiska forskningscentralen och Tekes – utvecklingscentralen för teknologi och innovationer, Säkerhetsteknikcentralen och Energimarknadsverket uppställts tillräckliga lönsamhetsmål. De om lönsamheten presenterade uppgifterna ansågs vara riktiga och tillräckliga hos 25 och uppgifterna om produktiviteten hos 24 räkenskapsverk.

När tillståndet för resultatstyrningen på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde bedöms på basis av uppställandet av

resultatmål för lönsamheten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, fanns det enligt revisionerna fem ämbetsverk som hade styrts med tillräckliga lönsamhetsmål och hade rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter.

På arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde konstaterades i samband med 18 revisioner sådana brister i den interna övervakningen, med anledning av vilka revisionsobjektet har skäl att vidta åtgärder.

Till arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde hänförde sig effektivitetsrevisionerna Tillståndet för förvaltningsexperimentet i Kajanaland (201/2009) och Utsläppshandel–Kyotos flexibla mekanismer (200/2009). Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde berördes också av effektivitetsrevisionen Statsstödet till och tillsynen över stiftelser (210/2010), om vilken har rapporterats i kapitel 7. Dessutom har revisioner som anknyter till arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde behandlats i kapitel 10.2.

### Tillståndet för förvaltningsexperimentet i Kajanaland

Med revisionen klarlades framgångarna för det år 2005 påbörjade förvaltningsexperimentet som pågår till år 2012. I experimentet har anslaget för regionens utvecklande samlats på ett moment. Utvecklingspengarna har från 44,8 miljoner när experimentet inleddes vuxit till närapå 60 miljoner euro år 2009.

På basis av revisionen har finansieringssystemet varit synnerligen ineffektivt som

verktyg för utvecklande av regionen. Finansieringen har inte kunnat inriktas fritt, emedan en stor del av den är bunden till skötseln av lagstadgade uppgifter. När på hälften av pengarna inriktas på basväghållningen och andelen som går till stöd för den egentliga näringsverksamheten är liten. Som ett betydande resultat kan emellertid anses att man i och med förvaltningsexperimentet har lyckats dämpa kostnadsstegringen med en omläggning av servicestrukturen. Risker är emellertid förenade med den fortsatta kostnadsutvecklingen.

På basis av revisionen har i förvaltningsexperimentet befogenheter inte överförts på landskapsfullmäktige i den omfattning som planerats. Av denna anledning har experimentets verkningar på landskapets utveckling varit små.

## Utsläppshandel–Kyotos flexibla mekanismer

Med revisionen av utsläppshandeln och utnyttjandet av Kyotoprotokollets flexibla mekanismer klarlades funktionsdugligheten för och resultaten av de med flexibla mekanismer anskaffade utsläppsenheterna. Verkställandet av de flexibla mekanismerna sker i samarbete mellan fyra aktörer, arbets- och näringsministeriet, utrikesministeriet, miljöministeriet och Finlands miljöcentral. Mellan åren 2005 och 2009 beviljade staten 100 miljoner euro för anskaffning av flexibla mekanismer.

På basis av revisionen har anskaffningen fungerat tillfredsställande, men det vore möjligt att effektivera verksamheten. Problemen är förenade med bl.a. organisationsstrukturen, en oändamålsenlig fördelning av personalresurserna och den komplicerade anskaffningsprocessen. Minskningen av utsläppen med hjälp av de flexibla mekanismerna har emellertid varit kostnadseffektiv i jämförelse med inhemska sätt för minskningen.

## 12.12 Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

### Rekommendationer

Social- och hälsovårdsministeriet bör vidta åtgärder för att lägga till rätta de problem som förekommer i Kanta-projektet. Detta förutsätter ett tillräckligt kunnande inom projekthantering, tillräcklig resurstilldelning, realistiska tidtabeller samt kostnadsuppskattningar. Ministeriet bör i sina planer beakta aktörsfältets bredd samt andra utvecklingsprojekt som pågår särskilt på hälsovårdens område. En splittring av resurserna på socialbranschens informationsteknologi samt på utvecklande av den elektroniska kommunikationen i social- och hälsovården bör undvikas med strategisk styrning och prioritering av åtgärderna.

Biträdande justitieombudsmannen har konstaterat att tiden för behandling av besvär vid Besvärsnämnden för social trygghet är oskäligt lång och inte uppfyller grundlagens krav, samt har förutsatt att ministeriet gör upp en övergripande och detaljerad plan till åtgärder för att undanröja anhopningen av ärenden. Att de grundläggande rättigheterna skall förverkligas i praktiken förutsätter aktiva åtgärder av den offentliga makten. Ministeriet är ansvarigt för nämndens resultat. Ministeriets ansvar upphör inte enbart med det, att målsättningar uppställs i resultatavtalsförhandlingar och resultatstyrningsdokument. Ministeriet bör följa med hur resultatmålen realiserar och säkerställa att de konkreta och realistiska åtgärder är tillräckliga, med vilka man strävar till att uppnå de uppställda resultaten.

I revisionsberättelsen om statsbokslutet har konstaterats, att Nämndens för social

trygghet överförda anslag, som inte får överskridas, hade överskridits. Vid behov bör ministeriet säkerställa en tillräcklig resurstilldelning åt verksamheten och utveckla lagstiftningen så, att det ger förutsättningar för en resultatrik verksamhet.

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde finns förutom ministeriet fyra bokföringsenhet.

Anmärkningar i revisionsberättelserna ledde till negativt ställningstagande till lagenligheten angående ministeriet och Institutet för hälsa och välfärd. De negativa ställningstagandena till lagenligheten gällde uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet och användning av anslag i strid med budgeten.

Enligt revisionsverkets bedömning hade social- och hälsovårdsministeriet uppställt tillräckliga lönsamhetsmål för tre räkenskapsverk på sitt förvaltningsområde. Produktivitetsmål hade fortfarande inte uppställts för räkenskapsverken på förvaltningsområdet.

Riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamheten lämnades förutom av ministeriet av tre ämbetsverk och inrättningar.

När tillståndet för resultatstyrningen på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, var enligt revisionen de ämbetsverk och in-

rättningar som har styrts med tillräckliga lönsamhetsmål och som har rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter endast två till antalet.

På social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde konstaterades i samband med tre revisioner sådana brister i den interna övervakningen, med anledning av vilka

det är skäl att vidta åtgärder. Bristerna gällde den interna övervakningen av resultatredovisningen och bokföringen.

Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde berördes också av effektivitetsrevisionen Politiprogrammen som styrningsmedel (212/2010), om vilken har rapporterats i kapitel 8.1.



## 12.13 Miljöministeriets förvaltningsområde

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På miljöministeriets förvaltningsområde finns tre räkenskapsverk, som är ministeriet, Finlands miljöcentral och Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet.

Ministeriet har uppställt resultatmål för lönsamheten för både ministeriet och Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet och Finlands miljöcentral. Produktivitetens målen ansågs vara tillräckliga i fråga om ministeriet. De uppgifter som ministeriet och räkenskapsverken på förvaltningsområdet lämnade i sina bokslut om lönsamhet och produktivitet betraktades vid revisionerna som riktiga och tillräckliga.

Till miljöministeriets förvaltningsområde hänförde sig effektivitetsrevisionen Den statliga långivningen för bostadsproduktion (205/2010). Miljöministeriets förvaltningsområde berördes också av effektivitetsrevisionen Statens roll i att öka utbudet på tomtmark och förenhetliga samhällsstrukturen, om vilken har rapporterats i kapitel 9.

### Den statliga långivningen för bostadsproduktion

Vid revisionen av den statliga långivningen för bostadsproduktion fokuserades på de ad-

ministrativa arrangemangen vid belåning av social bostadsproduktion. Långivningen administreras av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) och Statskontoret och de styrs av miljöministeriet och finansministeriet. Den statliga utlåningsstocken har under de senaste åren varit ca 10 miljarder euro.

På basis av revisionen har riskhanteringen vid utlåningen varit framgångsrik. Volymer för kreditförlusterna har varit liten och de stödda objekten har hållits kvar i bostadsbruk. Lånevillkoren i belåningen har emellertid varit komplicerade, och att tolka dem har krävt att man synnerligen ingående har satt sig in i systemet. Systemet har blivit alltmer komplicerat när under tidernas lopp i det har gjorts smärre ändringar, med vilka har eftersträvat anpassning till förändringarna i verksamhetsomgivningen. Revisionsverket anser att kontinuiteten för myndigheternas sakkunskap bör säkerställas, och dessutom bör man effektivisera användningen av informationssystem och övergå till elektronisk handläggning av dokumenten. Som en avsevärd brist kan betraktas att överföringen av information mellan bostadsfondens och Statskontorets informationssystem sker med utskrivningar på papper, trots att både det avsändande och det mottagande systemet är elektroniska.

# 13 Revisionsverkets verksamhet, resultat och verkningar

## 13.1 Grundvalen för verksamheten

### Grundlagsenlig uppgift och ställning

Enligt 90 § i Finlands grundlag finns för revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten i anknytning till riksdagen Statens revisionsverk, som är oavhängigt.

Statens revisionsverk är en extern oavhängig myndighet för tillsyn över den egentliga statsförvaltningen eller den förvaltning som är underställd riksdagen. I fråga om sin ställning hör revisionsverket i likhet med riksdagens justitieombudsman och justiekanslern vid statsrådet till de i grundlagen föreskrivna tillsynsmyndigheterna<sup>7</sup>.

Enligt lagen om Statens revisionsverk har revisionsverket till uppgift att granska lagligheten av och ändamålsenligheten i statsfinanserna samt iakttagandet av statsbudgeten. Den konstitutionella målsättningen för revisionsverket är således att främja tilltron till att principerna för en rättsstat förverkligas i skötseln av statsfinanserna och i det offentliga verksamhet.

Förutom den i grundlagen föreskrivna uppgiften att vara högsta externa revisor av statsfinanserna har revisionsverket från år 2009 med stöd av lagen om kandidaters valfinansiering (273/2009) fungerat som den myndighet som utövar laglighetstillsynen över kandidaternas valfinansiering.

År 2009 har Statens revisionsverk dessutom inlett förberedelserna för att påbörja uppgifterna som tillsynsmyndighet över laglig-

heten i partiernas finansiering i enlighet med partilagen (683/2010)..

### Revisionsverkets syfte och målsättningar

Statens revisionsverk är en del av den grundlagsenliga ordning som förverkligar och tryggar riksdagens finansiella makt. Statens revisionsverk i egenskap av extern revisor för statsfinanserna stöder riksdagen i dess utövande av den grundlagsenliga lagstiftnings-, budget- och tillsynsmakten.

Som högsta revisor av skötseln av statsfinanserna är Statens revisionsverks konstitutionella målsättning att ålägga regeringen och förvaltningen ansvaret att fungera resultatrikt i enlighet med lagar och föreskrifter, principerna för en god förvaltning samt riksdagens beslut och av riksdagen uppställda målsättningar.

Revisionsverkets målsättning är att för riksdagen, statsrådet och den underställda förvaltningen alstra objektiva, tidsenliga och för riksdagens och regeringens statsfinansiella beslutsfattande och tillsyn nyttiga och tillförlitliga tillsyns- och revisionsdata. Revisionsverkets tillsyns- och revisionsverksamhet hänför sig till skötseln av statsfinanserna, iakttagandet av budgeten samt ändamålsenligheten för skötseln av statsfinanserna och statens verksamhet.

## Revisionsverkets vision

Revisionsverkets vision är att värderas internationellt och nationellt för sitt kunnande på toppnivå på området för revision av statsfinanserna. Revisionsverket uppskattas som gedigen expert på skötseln av statsfinanserna och på statsförvaltningen.

Detta förutsätter att verket har

- ett kvalitativt och kvantitativt tillräckligt yrkeskunnande som förutsätts av det på verket ankommande revisions- och sakkunniguppdraget,
- av verkets uppdrag härledda klara kriterier för inriktning av revisionerna,
- effektiva processer för planering, utförande och uppföljning av arbetet samt
- en klar rapportering som genomförs i rätt tid.

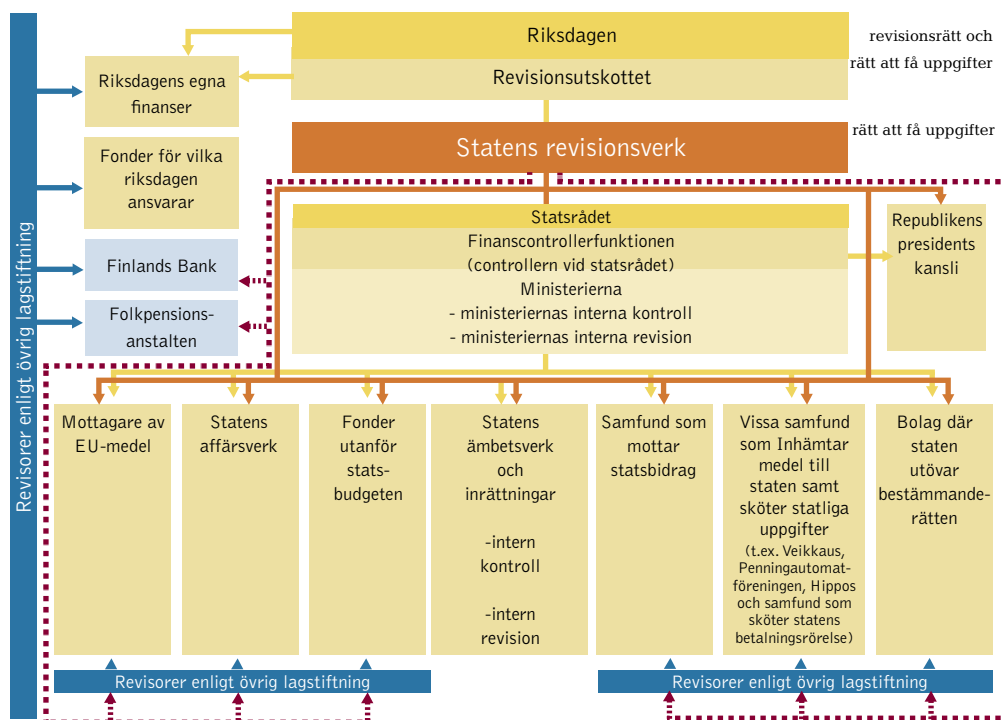
Revisionsverket fungerar i enlighet med sin vision när det med sitt revisionsuppdrag alstrar mervärde för riksdagens, statsrådets, de statliga ämbetsverkens, inrättningarnas och utanför statsbudgeten stående fondernas verksamhet, när det öppet tillkännager sina revisionsresultat för medborgarna samt erbjuder revisionsverkets personal ett arbetsamfund som är inspirerande och stärker yrkesidentiteten.

## Revisionsverkets granskningsrätt och verksamhetsområde

Revisionsverkets granskningsrätt och verksamhetsområde omfattar

- statsrådet och ministerierna,
- republikens presidents kansli,
- statens ämbetsverk och inrättningar,
- statsbidrag,
- statliga fonder utanför statsbudgeten,
- statens affärsverk och bolag där staten har bestämmande inflytande,
- kreditinstitut som sköter statens betalningsrörelse och
- medelöverföringar mellan Finland och Europeiska unionen.

Revisionsverkets verksamhetsområde täcker omkring en fjärdedel av Finlands bruttonationalprodukt. Figur 2 beskriver hur revisionsverkets granskningsrätt och verksamhetsområde inriktas på de statliga finanserna.



FIGUR 2: Systemet för revision av den statliga ekonomin

#### UPPGIFTER OM DEN STATSFÖRVALTNING SOM ÄR UNDERSTÄLLD REVISION:

##### STATSFÖRVALTNINGEN

61 bokföringsenheter <sup>24</sup>

den statliga balansomslutningen är ca 48,0 miljarder euro <sup>25</sup>

antalet statsanställda ca 120 000 <sup>26</sup>

##### STATSSTÖD OCH INKOMSTÖVERFÖRINGAR

statsstöd till kommuner, samkommuner, privathushåll, allmännyttiga samfund och företag

övriga stöd och överföringar, överföringar ca 30,6 miljarder euro

<sup>24</sup> Riksdagen, Statens revisionsverk eller Utrikespolitiska institutet inte inkluderade.

<sup>25</sup> Balansomslutningen för budgetutgifterna enligt statsbokslutet.

<sup>26</sup> Källa: Personal enligt förvaltningsområde 12/2009. Finansministeriet, 10.2.2010.

## BOLAG DÄR STATEN HAR BESTÄMMANDE INFLYTANDE

---

I fråga om bolag där staten utövar beslutanderätten inriktar revisionsverket sin revisionsverksamhet på statens ägarstyrning. Revisionen av bolagen görs i enlighet med lagstiftningen om sammanslutningar.

36 bolag där staten utövar beslutanderätten (1.1.2010)

omsättning ca 39,4 miljarder euro

antal anställda ca 64 000

## STATLIGA FONDER UTANFÖR STATSBUDETEN

---

11 fonder

fondernas sammanräknade intäkter 1,3 miljarder euro och kostnader 0,8 miljarder euro

## STATLIGA AFFÄRSVERK

---

fem affärsverk

omsättning ca 1,46 miljarder euro

antal anställda ca 4 800

## SÄRSKILDA OBJEKT

---

medelöverföringar mellan Europeiska unionen och Finland samt övervakning av användningen av EU-medel

intäkter från EU-budgeten vilka redovisas till statsbudgeten ca 1,2 miljarder euro

ur statsbudgeten gjorda betalningar till EU ca 1,8 miljarder euro

## 13.2 Inriktning av revisionsverksamheten

### Utgångspunkt för inriktning av revisionen

Revisionsverket fullgör sin i grundlagen föreskrivna externa revisionsuppgift med redovisningsrevision och annan laglighetsövervakning samt med revision som kombinerar effektivitetsrevision och olika revisionsmetoder sålunda, att skötseln av statsfinanserna blir reviderad i enlighet med god revisionssed.

En rätt inriktning av revisionsverksamheten är en av revisionsverkets kritiska framgångsfaktorer. Utgångspunkten för inriktningen av revisionsverksamheten är det planeringssystem som omfattar revisionsverkets hela verksamhet, och som

- identifierar de för verkets verksamhet väsentligaste förändringarna i verksamhetsmiljön, de risker som hänför sig till statsfinanserna och de förväntningar som ställs på verket,
- definierar de strategiska kriterierna för inriktning av revisionsverksamheten, revisionsområdena och revisionsaspekterna samt
- tidsmässigt planerar och inriktar revisionerna så att de har rätt effekt.

Revisionsverket följer med vilka effekter förändringarna i verksamhetsmiljön har på den statliga ekonomin och skötseln av statsfinanserna. Uppföljningen av verksamhetsmiljön och en systematisk riskanalys utgör grundvalen för den strategiska ledningen av revisionsverket.

### Principerna för inriktning av revisionerna

Inriktningen av revisionsverksamheten och resursallokeringen baserar sig på verkets strategiska planering. Revisionsverkets strategi uppdaterades under redogörelseåret bl.a. i fråga om innehållet i och tidtabellerna för de revisionsteman som rapporteras till riksdagen. I revisionsverkets strategi för åren 2010–2012 har

- fastställts allmänna kriterier för inriktning av revisionsverksamheten,
- definierats bestående årliga revisionsområden samt
- definierats temaområden för revisionsverkets strategiperiod.

De allmänna kriterierna för inriktning av revisionsverksamheten är

- sakens ekonomiska betydelse,
- den med saken förenade ekonomiska risken samt
- informationens användbarhet för beslutsfattandet om statsfinanserna, säkerställande av riktighet och kvalitet i skötseln av statsfinanserna samt säkerställande av resultat i statens ekonomi och verksamhet. Kriterier för revisionsinformationens användbarhet är dess statsfinanssiella betydelse och hur den förmår främja resultat i statens ekonomi och verksamhet samt informationens effekter så som de uppkommer av revisionsverksamhetens kontrollerande, förebyggande och ansvarsskapande verkningar.

## Metoderna för inriktning av revisionerna

Enligt lagen om Statens revisionsverk (676/2000) utförs granskning utgående från en granskningsplan som fastställs av generaldirektören. I granskningsplanen definieras revisionstemana och resurstilldelningen till revisionerna samt preciseras tidtabellerna för rapportering av revisionstemana enligt revisionsverkets strategi. Granskningsplanen konkretiserar den åt revisionsverket i lagen tilldelade grundläggande uppgiften och revisionsverkets målsättning att främja en resultatrik och god skötsel av statsfinanserna. Resultatmålen 2010 och revisionsplanen 2010–2012 drar upp linjerna för och samordnar revisionsverksamheten med revisionsverkets strategiska målsättningar under en planlagd granskningsperiod som sträcker sig utöver ett år.

Statens revisionsverk utarbetar en stats- och nationalekonomisk riskanalys av de från statsfinansernas synpunkt strategiskt mest betydelsefulla riskerna. Den stats- och nationalekonomiska riskanalysen stöder att revisionsverksamheten inriktas på de viktigaste riskerna i statsekonomin och statsfinansernas skötsel och styr utarbetandet av riskanalyser vid verksamhetsenheterna för effektivitetsrevision och redovisningsrevision.

Utgångspunkten för allokeringen av revisionsresurserna är de behov av revision som framkommit vid riskanalysen. Redovisningsrevisionen reviderar årligen statsbokslutet samt bokslutsinformationen om ekonomi och resultat vid statens samtliga bokföringsenheter och en del särskilt fastställda ämbetsverk som resultatstyrs av ministerierna. Föremål för revision är också de fonder utanför statsbudgeten, i fråga om vilka revisionen har ålagts revisionsverket.

Definieringen av de teman för effektivitetsrevision som inkluderas i granskningsplanen baserar sig på resultaten av en analys av verksamhetsmiljön och förvaltningsområdesvisa riskanalyser. I granskningsplanen beaktas bredden för temana så, att förvaltningsområdena blir granskade under strategiperioden i den omfattning deras ekonomiska betydelse och risk förutsätter. Likaså inriktas de enskilda revisionerna på skilda delar av resultatkedjan i verksamheten på basis av riskanalys.

Laglighetsgranskning utförs som en del av den reguljära revisionen och som granskning av särskilt definierade temahelheter. När temana fastställs bedöms behovet av granskning utgående från den risk som är förenad både med det enskilda temat och med skötseln av statsfinanserna som helhet.

## 13.3 Revisions- och sakkunnigverksamhetens serviceförmåga samt dess resultat från samhällets och medborgarnas synpunkt

### Revisions- och sakkunnigverksamhetens serviceförmåga

Revisionsverket alstrar revisionsdata som gäller skötseln av statsfinanserna, säkerställer riktigheten och funktionsdugligheten för skötseln av statsfinanserna och främjar resultat i statens ekonomi och verksamhet.

Dessutom sörjer revisionsverket för sakkunnig- och rådgivningsuppgifter som hör till dess bransch och ankommer på den högsta revisionsmyndigheten, utför revisionsuppdrag för en del internationella organisationer samt fungerar som nationell kontaktmyndighet i det internationella samarbetet på området för revision och som nationell samarbetsmyndighet till revisionsrätten i fråga om revisionen av Europeiska unionens medel användning.

Med revisionsverksamheten och med denna förenad sakkunnigverksamhet

- främjar revisionsverket samhälleliga effekter av skötseln av statsfinanserna och i anknytning till detta statens verksamhet samt funktionella resultat i statsfinanserna och statsförvaltningen samt
- säkerställer revisionsverket att bestämmelserna och föreskrifterna om statsbudgeten och statens finanser iakttas,
- säkerställer revisionsverket att om statsfinanserna och utvecklingen av de samhälleliga effekterna av statens verksamhet och om det funktionella resultatet rapporteras riktiga och tillräckliga uppgifter,
- stöder revisionsverket att de allmänna

principerna för en god förvaltning och skötsel av finanserna förverkligas.

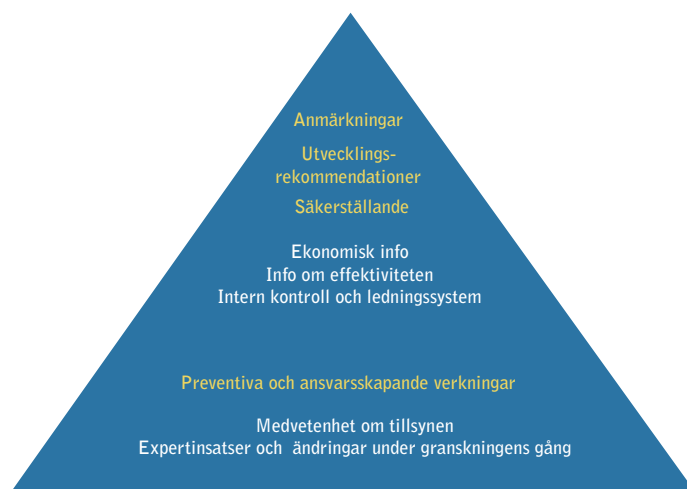
Revisionsverksamhetens serviceförmåga stöder att riksdagen får den information den behöver för sitt beslutsfattande och sin tillsyn, och att statsrådet kan utnyttja revisionsinformationen i den samhällspolitiska beredningen och styrningen av förvaltningen, och att statens ämbetsverk, inrättningar och fonder får tillgång till information som är väsentlig med tanke på deras egen utveckling. Revisionsverksamheten tillgodoser därtill medborgarnas rätt att få information om tillståndet för skötseln av statsfinanserna.

### De samhälleliga och medborgarrelaterade resultaten av revisions- och sakkunnigverksamheten

Med de samhälleliga och medborgarrelaterade resultaten av revisionsverksamheten avses de samhällsfördelar och den nytta ur medborgarsynpunkt som dessa åtgärder får till stånd. De samhälleliga och medborgarrelaterade verkningarna av den externa revisionen av statsfinanserna utgörs av

- 1 revisionens preventiva och ansvarsskapande verkningar
- 2 fördelarna med att uppgifterna om lönsamhet och resultat samt förvaltningens interna övervakning och styrning säkerställs, samt
- 3 de korrektions- och utvecklingsåtgärder som görs till följd av revisionen.





Figur 3: Uppgifterna för och verkningarna av den externa revisionen av statsfinanserna

## Samhälleliga resultat av revisions- och sakkunnigverksamheten

Det allra viktigaste samhälleliga resultatet av den externa revisionen av statsfinanserna är revisionens preventiva och ansvarsskapande effekt. Förekomsten av revision och medvetenheten om att alla de som svarar för skötseln av finanserna är föremål för en oavhängig revision bidrar för sin del till att ansvarskänslan i tjänsteutövningen och hänsynstagandet till resultatet ökar.

Statens revisionsverk har som målsättning att säkerställa att finanserna sköts rätt och så resultatrikt som möjligt. Detta förutsätter emellanåt att lyfta fram också kritiska observationer samt att rätta till felaktigheter och brister redan under revisionens gång. I revisionsverkets revisionsverksamhet accentueras därigenom en statsfinansiell sakkunskap, som innebär att en riktig och resultatrikt verksamhet hos regeringen och förvaltningen stöds med sakkunnigverksamhet i anknytning till revisionerna.

Revisionsverket verifierar som extern revisor riktigheten och tillräckligheten för bokslutsinformationen och resultatinför-

mationen om statsfinanserna. I statsekonomi sträcker sig verifieringsuppdraget utöver bokslutsrapporteringen också till faktaunderlaget för det statsfinansiella beslutsfattandet samt till styrningssystemens funktionsduglighet och funktionsdugligheten för den interna kontrollen av finanserna hos statsrådet och de underställda ämbetsverken och inrättningarna.

Med hjälp av verifieringsuppdraget stärker revisionsverket förtroendet, öppenheten och iakttagandet av principerna för en god förvaltning och stöder således också förvaltningens verksamhetsförutsättningar. Alstringen av information för utvärdering av beslutsfattandet och verksamheten är en del av verifieringsuppdraget som för sin del skapar förutsättningar för den samhälleliga diskussion och det beslutsfattande som hör till demokratin.

De utåt synligaste elementen i revisionsverksamhetens samhälleliga resultat är de anmärkningar om felaktiga eller resultatmässigt otillräckliga verksamhetssätt som görs i samband med revisionerna, samt rekommendationerna till utvecklingsåtgärder.

## Medborgarrelaterade resultat av revisions- och sakkunnigverksamheten

Revisions- och sakkunnigverksamheten stöder en öppen förvaltning och den demokratiska samhällsordningen samt ålägger tjänsteutövningen ansvar.

Revisionsverket alstrar information om den till statsekonomi anknutna förvaltningens lagenlighet och ändamålsenlighet och publicerar informationen öppet. Revisionsverket tillgodoser sålunda för sin del medborgarnas grundlagsenliga rätt att få information.

Revisionsverket stöder med sin verksamhet en god skötsel av skattemedlen och statens egendom och det, att medborgarna får så stort utbyte som möjligt av skatterna. Revisionsverket bygger för sin del upp medborgarnas förtroende för att statsfinanserna sköts väl och ansvarsfullt, och att befattning tas med eventuella missförhållanden. Genom att säkra riktigheten och tillräckligheten för uppgifterna om statsfinanserna och resultatet av deras skötsel ger Statens revisionsverk medborgarna förutsättningar att delta i den samhälleliga diskussionen och även kritiskt utvärdera det samhälleliga beslutsfattandet och förvaltningens verksamhet.

Revisionsverket tjänar medborgarna genom att öppet publicera revisionsresultaten och förmedla information om sin verksamhet samt genom att besvara direkta kontakter från medborgarna och behandla av medborgarna framställda klagomål som hör till dess ansvarsområde. Det av revisionsverket publicerade kundtidningen Reviisori främjar kännedomen om revisionsväsendet och revisionsverkets verksamhet.

## Effekterna av Statens revisionsverks revisions- och sakkunnigverksamhet

Revisionernas effekter utvärderas årligen på basis av i vilken utsträckning de i revisionsberättelserna givna meddelandeåläggandena har förnyats. I samband med de år 2009 slutförda revisionerna gällande finansåret 2008 utreddes effekterna av de meddelandeålägganden som hade getts i föregående års revisionsberättelser. I revisionsberättelserna för år 2007 gavs meddelandeålägganden åt 24 räkenskapsverk. Av dem förelåg i fråga om 14 räkenskapsverk inte behov av att förnya meddelandeåläggandet till någon del i revisionsberättelsen för år 2008.

För att klargöra effekterna av effektivitetsrevisionerna har man utvärderat hur ställningstagandena vid revisionerna och de åt förvaltningen givna rekommendationerna har förverkligats. Under år 2009 slutfördes uppföljningsrapporter som gällde 15 olika revisioner. I rapporterna utvärderades hur totalt 69 av revisionsverket givna rekommendationer hade förverkligats. På basis av uppföljningsrapporterna hade 45 procent av rekommendationerna förverkligats helt eller nästan helt, 33 procent hade förverkligats i någon mån och 22 procent hade förverkligats endast i ringa mån eller inte alls. Graden för hur rekommendationerna hade förverkligats steg avsevärt jämfört med året innan. När rekommendationernas förverkligande granskas, bör beaktas att påbörjandet av åtgärder i enlighet med rekommendationerna inte alltid beror enbart på de rekommendationer som har getts i revisionsberättelserna.

Som en mätare på effekterna följer revisionsverket upp innehållet i och volymen för den diskussion som väcks i riksdagen av revisionsverkets verksamhetsberättelse, som ges som en riksdagshandling till riksdagen. På basis av inläggen under behandlingen i plenum har intresset för berättelsen bland riksdagsledamöterna utvecklats positivt under de senaste åren.

## 13.4 Revisionsverkets EU-verksamhet

I lagen om statens revisionsverks rätt att granska vissa överföringar av medel mellan Finland och Europeiska gemenskaperna (353/1995) har föreskrivits om revisionsverkets uppgift att granska EU-medel. Revisionsverket granskar medelöverföringarna mellan Finland och Europeiska unionen i samma omfattning samt iakttagande samma principer, förfaringssätt och urvalskriterier som i fråga om nationella medel.

Revisionsverket fungerar i enlighet med artikel 287 i fördraget om Europeiska unionens verksamhet som nationell kontaktnmyndighet till Europeiska revisionsrätten, som är extern revisor för Europeiska unionen.

Revisionsverkets samarbete inom Europeiska unionen förbättrar för sin del förutsättningarna för verkningar av revisionerna och för inriktning av revisionerna.

### Samhälleliga och medborgarrelaterade resultat av EU-verksamheten

I Europeiska unionens verksamhetsomgivning sörjes revisionsverket för att påverka i enlighet med Finlands nationella intressen i det samarbete som berör extern revision. I fråga om revisionen av Europeiska unionens medel fungerar revisionsverket som nationell samarbetsmyndighet till Europeiska unionen och utvecklar dessutom tillsammans med revisionsverken i de övriga medlemsländerna gemensamma goda förfaranden i syfte att trygga att Europeiska unionens medel används på ett ändamålsenligt sätt.

I enlighet med revisionsverket initia-

tiv gällande ett utvecklande av samarbetet inom granskning av finanspolitiken stod revisionsverket under redogörelse året värd för två workshoppar på hög expertnivå. Det framsynta i initiativet, som gjordes redan år 2007, har fått brett erkännande när säkerställandet av tillförlitligheten för finanspolitikens faktaunderlag har blivit en central fråga för rentav hela Europeiska unionens framtid.

Genom workshopparna befastes samarbetet inom granskning av finanspolitiken som en del av kontaktkommitténs verksamhet, när de församlade experterna beslöt att grunda samarbetsnätverk mellan de europeiska högsta nationella revisionsmyndigheterna i syfte att utveckla finanspolitikens faktaunderlag och verkningar samt den externa revisionen av Lissabonstrategin. Dessutom har kontaktkommittén med en resolution uppmanat Europeiska unionens medlemsländer att alltför bygga ut samarbetet inom granskningen av finanspolitiken.

### Kontaktkommitténs verksamhet

Det EU-baserade samarbetet äger rum i ett av medlemsländernas revisionsverk och Europeiska revisionsrätten gemensamt bildat organ, kontaktkommittén. Verksamheten har organiserats i form av möten för generaldirektörerna och kontaktpersonerna samt arbete i arbetsgrupper tillsatta av generaldirektörmötena.

Revisionsverket har varit med i de av samarbetskommitténs generaldirektörmöten tillsatta utvecklingsarbetsgruppen som förbereder generaldirektörernas och kontakt-

personernas möten, mervärdesskattearbetsgruppen, arbetsgruppen för offentlig upphandling, strukturfondsarbetsgruppen samt arbetsgruppen för utvecklande av rapporteringen om revisionerna av EU-medel.

### Revision som hänför sig till EU-medel

De ställningstaganden som kommit fram vid revisionsverkets granskning av medelöverföringar inom Europeiska unionen rapporteras till de bokföringsenheter som har berörts av granskningen eller som har ansvar för att bristfälligheter läggs till rätta.

Förutom revisionsverkets egen revisionsverksamhet blir EU-medlen tidvis föremål för med EU-samarbete koordinerad revisionsverksamhet. År 2009 har revisionsverket deltagit i en av revisionsverken i Europeiska unionen gjord parallell revision som hänför sig till kostnaderna för övervakning av stöd.

Som kontaktkmyndighet enligt fördraget om Europeiska unionens verksamhet deltar revisionsverket som nationell observatör i de revisioner som Europeiska revisionsrätten gör i Finland. År 2009 gjordes två sådana revisioner.

## 13.5 Revisionsverkets internationella verksamhet

Revisionsverkets internationella samarbete stöder verkets arbete i de till de statsfinansiella strategiska riskerna anknutna revisions- och sakkunnigarbetet och lyfter fram de nationella riskernas internationella dimensioner. Revisionsverkets internationella samarbete förbättrar således för sin del förutsättningarna både för ett utvecklande av verkets verksamhet och för en verkningfull inriktning av revisionsverksamheten. Revisionsverkets internationella samarbete har visat, att revisionsverkets verksamhet, förfaranden och metoder svarar mot branschens bästa praxis. Den fördjupande jämförande information och infallsvinkel som fås med det internationella samarbetet tjänar dessutom direkt den revisionsverksamhet som ålägger ansvar för förvaltningen i Finland.

Revisionsverket har aktivt tagit del i det internationella samarbete som har gällt orsakerna till den internationella finanskrisen, bemästrandet av krisen samt de ekonomiska återhämtningsåtgärderna. I det internationella samarbetet har revisionsverket i anknnytning till den riskanalys som gäller de statsfinansiella riskerna särskilt betonat riktigheten för finanspolitikens faktaunderlag, verkningar och utvecklande av verktyg för bemästrandet samt behärskande av klimatförändringen och beredskapen inför denna.

Statens revisionsverk deltar i den internationella standardiseringen på området för revision inom ramen för de högsta revisionsmyndigheternas internationella organisation INTOSAI. Den högsta revisionen av den offentliga ekonomin baserar sig internationellt på de av INTOSAI godkända ISSAI standarderna<sup>27</sup>, som i fråga om revision bygger på det internationella revisorsförbundet IFAC:s

ISA standarder och som har kompletterats med standarder för laglighetstillsyn och effektivitetsrevision. INTOSAI och de högsta revisionsmyndigheterna deltar också i samarbetet med att utarbeta ISA standarderna. ISSAI standarderna uttrycker den internationellt godkända uppfattningen av god sed vid revision av den offentliga ekonomin, och dessutom utgör INTOSAI:s INTOSAI GOV standarder en internationellt allmänt godkänd referensram för den interna kontrollen av offentlig ekonomi och offentliga samfund. Under redogörelseåret har revisionsverket på ett exceptionellt synligt sätt försvarat befästandet av de internationella ISSAI-standardernas ställning som gemensam standardram för extern revision.

### Samhälleliga och medborgarrelaterade resultat av den internationella verksamheten

Revisionsbranschens internationella organisation INTOSAI inledde under redogörelseåret ett av revisionsverket i USA (Governmental Accountability Office) lett samarbete för sammanställande av erfarenheterna av orsakerna till den finansiella och ekonomiska krisen samt av hur bemästrandet av krisen och de ekonomiska återhämtningsåtgärderna har lyckats. Revisionsverket har tagit ansvar för utvecklande av det internationella samfundet bl.a. genom att fungera som ordförande för en underarbetsgrupp inom programmet INTOSAI Task Force on the Global Financial Crisis.

Det samarbete som har hänfört sig till finanskrisen är ett exempel på den utveckling,

<sup>27</sup> [www.issai.org](http://www.issai.org)

där de nationella ekonomiernas och samhällenas starka inbördes beroende förutsätter att riskbemästrande, ansvarsåläggande samt förverkligande av redovisningsskyldighet och god förvaltning i allt större utsträckning genomförs som internationellt samarbete. Revisionsverket har sin egen roll i det globala stödet för det internationella revisions-samfundet, demokratiska system samt principerna för en nordisk god förvaltning och öppenhet.

Det internationella samarbetet på revisionsbranschen har visat, att revisionsverket är en sakkunnig och internationellt värderad aktör på området för revision.

### **Deltagandet i verksamheten i de internationella organisationerna på området för revision**

Syftet med den internationella organisationen för staternas högsta revisionsorgan INTOSAI och dess europeiska dotterorganisation EUROSAI är att utveckla kunskan-det och utbyte av information i fråga om extern revision av statsfinanserna. Organisationen verksamhet har organiserats i permanenta arbetsgrupper, seminarier och expertmöten. Till organisationernas verksamhet hör också att utveckla revisionsmetoder och revisionsstandarder.

Revisionsverket har år 2009 deltagit i arbetet i INTOSAIs arbetsgrupp för nationella nyckelindikatorer, miljörevisionsarbetsgruppen och programutvärderingsarbetsgruppen samt i verksamheten i EUROSAI's IT-arbetsgrupp och dess underarbetsgrupp ITASA och miljörevisionsarbetsgruppen WGEA.

Revisionsverket deltog i den av INTOSAI's miljörevisionsarbetsgrupp tillsatta parallella revision som behandlade ändamålsenligheten för de flexibla mekanismerna i Kyoto-klimatavtalet.

### **Samarbetet med de nordiska länderna, de baltiska länderna och Östersjöregionen**

Revisionsverket samarbetar med de övriga nordiska revisionsverken. De nordiska länderna och således också deras revisionsverk förenas förutom av historiska och politiska faktorer också av en förvaltningskultur, där ur revisionssynvinkel betonas förvaltningens redovisningsskyldighet och ansvar för verksamhetens resultat. Utgångspunkten för den nordiska externa revisionens samarbete är därför att sammanföra funktionella starka sidor och goda förfaranden på ett sätt som stöder deras också bredare spridning till det internationella samfundet för extern revision.

Revisionsverket har deltagit i verksamheten i de av revisionsverkens generaldirektörmöte tillsatta arbetsgruppen för revision av statsbolag, arbetsgruppen för missbruk och arbetsgruppen för Human Resources funktioner (HR) samt också i verksamheten i nätverken för informatörer och för revisorer för hälsovården. Revisionsverket har därtill förbundet sig att delta i de högsta revisionsmyndigheternas peer review revisioner.

I samverkan med revisionsverken i de nordiska länderna och Estland har dessutom långsiktigt byggt upp växelverkan och informationsutbytet på revisorsnivå.

### **Internationella revisionsuppdrag**

Revisionsverket var år 2009 revisor för Europeiska centralen för väderprognoser på medellång sikt (ECMWF), Organisationen för internationell handelsinformation och samarbete (AITIC), Kommissionen för skydd av Östersjöns marina miljö, Kulturkontakt Nord och Nordiskt utvecklingscenter för handikapphjälpmedel.

## 13.6 Utvecklande av revisionsverkets verksamhet

### Utvecklande av samarbetsrelationerna

Utgångspunkten för revisionsverkets samarbetsrelationer är att trygga riksdagens finansiella makt. Den parlamentariska behandlingen av revisionsberättelserna stöder på ett väsentligt sätt revisionsinformationens verkningar och ett effektivt utnyttjande av revisionsverksamhetens resultat. Hur växelverkan mellan revisionsverket och riksdagen har utvecklats under redogörelseåret beskrivs bl.a. av att hörande av verket som sakkunnig i riksdagens utskott har ökat jämfört med föregående år.

I syfte att utveckla samarbetsrelationerna har revisionsverket fortsatt växelverkan också med förvaltningen. I oktober 2009 ordnade revisionsverket det årliga responsmötet om sin verksamhet för den högsta tjänstemannaledningen i statsförvaltningen. Responsen på mötet har visat att det är av betydelse för uppkomsten av en dialog.

I arbetet i delegationen, som är sammansatt av revisionsverkets viktigaste samarbetspartners, betonades under året omfattande teman med anknytning till det allmänna utvecklandet av förvaltningen.

### Utvecklande av verksamhetsberedskapen och förutsättningarna för verkningar

Revisionsverkets revisionsverksamhet har utvecklats år 2009 genom att laglighetsgranskningen enligt ISSAI-standarderna har sammanförts i verksamhetsenheten för redovisningsrevision och perspektivet för verkningarna fortsättningsvis har betonats i effektivitetsrevisionen.

Om en del av systemet för planering av inriktningen av revisionsverksamheten utarbetade revisionsverket en riskanalys av folkhushållet och statskoncernen. Utgångspunkten för revisionsverkets planeringssystem och inriktning av revisionsresurserna är att revisionsverksamheten med stöd av en riskanalys allt tydligare skall inriktas på de mest centrala statsfinansiella riskerna.

Revisionsverket påbörjade år 2009 tillsynen över valfinansieringen vid allmänna val. Revisionsverket utförde i lagen om kandidaters valfinansiering för revisionsverket föreskrivna tillsyns- och kontrolluppgifter i samband med Europaparlamentsvalet, tre förnyade kommunalval och ett kommunalval som ordnades med anledning av en kommunsammanslagning. Dessutom gav revisionsverket år 2009 en särskild berättelse till riksdagen om valfinansieringen vid Europaparlamentsvalet.

### Utvecklande av personalens kunnande och arbetsbetingelser

Revisionsverket har under berättelseåret gjort satsningar på att utveckla personalens kunnande och förvalta kunnandet vid verket. Vid revisionsverket påbörjades åtgärder som syftar till att främja ett smidigt utnyttjande av personalresurserna så att de åt verket anvisade nya uppgifterna som gäller val- och partifinansieringen kan utföras.

Revisionsverket system för ledning av kunnandet har alltfört utvecklats under året. Som en del av utvecklandet av kunnandet påbörjades vid verket en förmannautbildning som syftar till att stöda att verkets strategi och vision förverkligas genom person- och sub-

stansledarskapet, bl.a. så att utnyttjandet av det kunnande som finns hos verket effektiveras och personalens tillfredsställelse med arbetet, motivation och yrkesidentitet stärks.

Enligt perspektivet för ledning av kunnandet inriktas också enskilda rekryteringar så som rekryteringsplanen anger på de kunskapsbehov som specificeras i strategin och revisionsplanen. Utgångspunkten för rekryteringsplanen är att behärska kunnandet som helhet när verket för sin egen del förverkligar målsättningarna angående produktiviteten.

Under ekonomiplaneringsperioden 2011–2014 begränsar sig möjligheterna till omvandling av personalstrukturen genom avgångar med pension till 16 medarbetare. Detta accentuerar rekryteringsplanens betydelse när det behärskande av kunnandet som förutsätts av revisionsverkets grundläggande uppgift och de nya uppgifterna som gäller val- och partifinansieringen skall samordnas med revisionsverkets produktivetsmålsättningar.



## 13.7 Utvecklande av produktiviteten

Statens revisionsverk har i enlighet med de strategiska linjedragningar som har gjorts av de högsta revisionsmyndigheternas internationella organisation INTOSAI förbundet sig till att med sitt eget exempel genomföra åtgärder som främjar lönsamhet och produktivitet.

Av Statens revisionsverks utgifter är ca 80 procent personalutgifter. Av personalutgifternas stora andel beror således, att lönsamhets- och produktivetsåtgärderna vid revisionsverket huvudsakligen har hänfört sig till personalstrukturen så, att revisionsverkets samtliga uppgifter kan skötas så resultatrikt som möjligt samtidigt som personalen garanteras ett tryggt arbetssamfund som stöder orkande i arbetet och når resultat, Revisionsverkets åtgärder för att höja produktiviteten har under redogörelseåret inriktats på en med hjälp av ICT-system genomförd automatisering och omläggning av personalstrukturen på ett sätt som möjliggör utnyttjande av personal i lägre löneklass.

Vid revisionsverket har under redogörelseåret inrättats en assistentpool, vars ändamål är att både utöka flexibiliteten i inriktningar av verkets interna arbetsinsats samt att sänka personalkostnaderna. En förbättrad rörlighet hos arbetsinsatsen inom verket effektiviserar utnyttjandet av personalresurserna, bl.a. så att revisionsuppgifter i tillämpliga delar tilldelas personal i lägre löneklass än tidigare. Assistentpoolen främjar för sin del också ändamålsenliga vikariearrangemang. Assistentpoolen har inrättats i enlighet med rekryteringsplanen och har finansierats från verkets gällande budget. Som en del av behärskandet av kunnandet vid verket och genomförandet av rekryteringsplanen kommer

i och med omläggningen av personalstrukturen de tjänster som blir lediga att indras,

Ur produktivitetens synvinkel har det visat sig vara behövligt att utveckla det på riksdagens tjänstekollektivavtal baserade lönesystemet så, att vid revisionsverket har inrättats en ny uppgiftsenlig kravnivå<sup>10</sup> B för överrevisor.

Den nya kravnivån är en del av omläggningen av personalstrukturen. Den nya kravnivån effektiviserar behärskandet av kunnandet vid verket och verkställandet av en rättvis avlöning så, att revisionsuppgifter som är mer krävande än tidigare kan tilldelas personal vars lönekostnader är förmånligare. Med omläggningen av lönesystemet möjliggörs att personalstrukturen omformas så, att de ledande redovisnings- och effektivitetsrevisorernas relativa andel av revisionspersonalen kommer att minska.

Under redogörelseåret påbörjades förberedelserna för den precisering av uppgiften att utöva tillsynen över parti- och valfinansieringen som följer av ändringen av partilagen och lagen om kandidaters valfinansiering. I sammanhanget har det varit nödvändigt att för sakernas administrering skapa ett informationssystem som tjänar parti- och valfinansieringstillsynen. Utgångspunkten för planeringen och införandet av informationssystemet har varit målsättningen, att volymen för de personresurser som ansås för tillsynen över parti- och valfinansieringen blir så liten som möjligt. På basis av de definierade kraven på det system som skall anskaffas har bedömts, att förutom fördelningen av revisionsverkets interna arbetsinsats skall för uppgifter inom parti- och valfinansieringen rekryteras fyra personer på assistentnivå.

Åt revisionspersonalen betalas inte över-tidsersättningar. I syfte att stöda revisionsar-betets produktivitet har revisionsverket ut-vecklat förhållandena i arbetet genom att möjliggöra att personalen arbetar på distans och med flexibla arbetstidsarrangemang. Ut-gångspunkten har varit att revisionsarbetet är ojämnt periodiserat under kalenderåret, varför revisionsverket har främjat arbetstids-flexibilitet med hjälp av en arbetstidsbank och saldoledigheter. Arbetstidsflexibiliteten möjliggör att det intjänade saldot hålls som ledighet när arbetsuppgifterna medger det. Med arbetstidsflexibiliteten utjämnas exem-pelvis den exceptionella arbetsmängd som infaller hos redovisningsrevisionen på våren.

Som en produktivitetåtgärd som gäller re-visionsverkets arbetsutrymmen är revisions-verket i färd att avstå från Åbokontorets lo-kaliteter. I fråga om personalen vid Åbokon-toret utvidgas det distansarbetande som varit i användning vid revisionsverket så, att per-sonalen i fortsättningen arbetar mestadels på distans eller vid ett gemensamt arbetsställe som anvisas för personalen.

I syfte att förbättra revisionsverksamhetens produktivitet har revisionsverket ägnat sär-skild uppmärksamhet åt att slutföra de re-visioner som har legat efter den planerade tidtabellen. Under redogörelseåret har anta-let effektivitetsrevisioner som legat efter den målsatta tidtabellen minskat till hälften. Det-ta har man uppnått uttryckligen genom att slutföra några sedan länge påbörjade revisio-ner. Trots att revisionernas slutförande tem-porärt har inneburit en förlängning av re-visionernas genomsnittliga genomloppstid och att kostnaderna per revisionsobjekt har ökat, kommer på längre sikt ett särskilt stöd åt ut-dragna revisionsprojekt och utvecklande av

revisionsplaneringen på ett sätt som förhin-drar att revisionsprojekten drar ut på tiden, att inverka positivt på effektivitetsrevisio-nens produktivitet.

I enlighet med revisionsverkets precisera-de planeringssystem ligger betoningen i in-riktningen av resurserna allt klarare på ris-kanalyser. En på basis av riskanalys inriktad revisions- och sakkunnigverksamhet effekti-verar revisionsverksamheten genom att för-bättra revisionsarbetets verkningar.

Med en mindre total arbetstidsmängd än tidigare har revisionsverket åstadkommit prestationer inom revisions- och sakkunnig-verksamhet både vad volymen och kvalite-ten beträffar på samma nivå som året inn-an. Med beaktande av den arbetsinsats som krävts av den år 2009 åt revisionsverket giv-na uppgiften att utöva tillsynen över valfi-nansieringen har antalet prestationer vid revisionsverket varit större än året innan.

Produktiviteten för revisionsverkets per-sonal har under redogörelseåret förbättrats jämfört med året innan. Revisionsverkets produktivitetåtgärder har emellertid inte varit tillräckliga, för att man med dem hade kunnat tillgodose bl.a. behovet av person-re-surser för de nya uppgifter som har tilldelats verket, Revisionsverket har därför fattat stra-tegiska beslut angående en ny inriktning av revisionsverksamheten, och har exempelvis beslutat att reducera täckningsgraden för re-vision av ägarstyrningen och fonderna utan-för statsbudgeten. Revisionsverket kommer att fortsätta med åtgärder som är nödvändi-ga med beaktande av verksamhetens pro-duktivitet, och kommer också att vid behov att ompröva de strategiska utgångspunkter-na för verksamheten.

## 13.8 Revisionsverkets kvalitetshandtering och kvalitetsrapportering

### Kvalitetshandteringssystemet

Kvalitetspolitiken har i revisionsverkets planeringsdokument konkretiserats och preciserats som målsättningar för och krav på kvaliteten. De grundläggande ansvarerna för kvalitetshandteringen har uppställts och de till kvalitetshandteringen anknutna förfarandena som berör utövandet av revisionsverkets befogenhet har definierats i revisionsverkets arbetsordning. Förfarandena för revisionsverkets ekonomiförvaltning och ledandet av ekonomin samt den interna kontrollen har fastställts i revisionsverkets ekonomistadga.

De enhetsvisa arrangemangen för kvalitetshandteringen har i de av verket givna revisionsinstruktionerna noterats som föreskrifter om verkets revisionsverksamhet och planeringen av den samt sådan god revisionssed som skall iakttagas vid revisionerna. Dessutom har i revisionsinstruktionerna noterats de på basis av kvalitetspolitiken definierade kvalitetsprinciperna för branscherna.

I de av verket fastställda revisionsinstruktionerna och övriga instruktionerna har beaktats de etiska instruktioner och revisionsstandarder som har getts av de högsta revisionsorganens internationella organisation INTOSAI, ISSAI-standarderna. De av revisionsverket fastställda revisionsinstruktionerna utgör således en konsekvent och klar helhet som anknyter till ISSAI-standardramen, och som justeras och kompletteras till behövliga delar när revisionsarbetet utvecklas.

I fråga om kvalitetskontrollen tillämpas vid revisionsverket förfaranden, med vilka man i efterhand försäkras om en adekvat kvalitet för revisionsprocessen och av denna alltrade prestationer.

### Kvalitetsrapportering

Det generella kvalitetskravet vid revisionsverket är att revisionerna utförs i enlighet med de av verket fastställda revisionsinstruktionerna. Hur målet uppnås har under redogörelseåret utvärderats inom enheterna med åtgärder för säkerställande och kontroll av kvaliteten.

Vid verksamhetsenheten för redovisningsrevision har kvalitetskontrollen under redogörelseåret genomförts som korskontroll. På basis av kvalitetskontrollen har de gjorda redovisningsrevisionerna utförts i enlighet med den fastställda revisionsinstruktionen. De observationer angående praxis för arbetspapper som har gjorts vid kvalitetskontrollen har beaktats när revisionsinstruktionerna och förfarandena har preciserats.

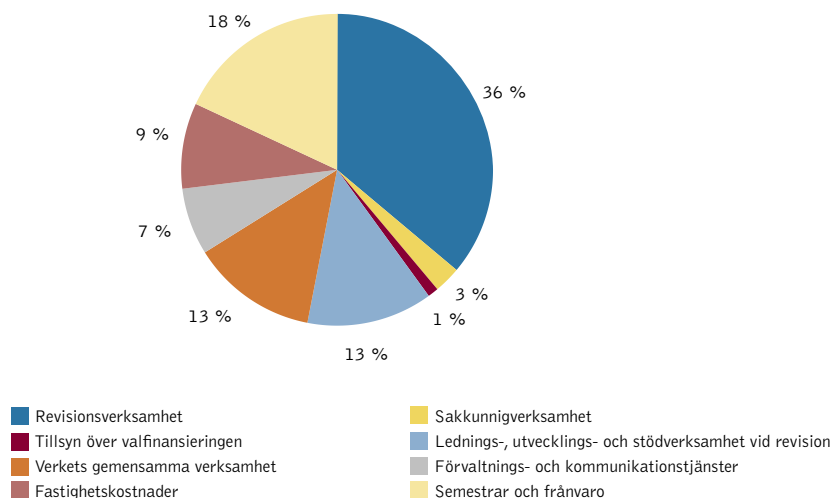
Hur effektivitetsrevisionerna har iakttagit instruktionerna har följts upp och utvärderats med kvalitetsutvärdering i efterhand av de slutförda revisionerna, uppföljning under arbetshandledningen och ett av verksamhetsenheten ordnat utvecklingsseminarium som behandlade revisionsinstruktionens ändamålsenlighet. Av de utvärderade kvalitetsfaktorerna bedömdes de bästa vara hur realistiska de i berättelserna framförda rekommendationerna var, valet av revisionsmaterial och metoder samt presentationen av motiveringarna till valet av ämne för revisionen. Mest rum för utveckling har på basis av utvärderingen förekommit i presentationen av observationerna vid revisionen, i synnerhet i framförandet av ekonomiskt väsentliga omständigheter. På basis av kvalitetsutvärderingen har effektivitetsrevisionsberättelsernas innehållsmässiga och tekniska kvalitet som regel svarar mot den fastställda effektivitetsrevisionsinstruktionen.

## 13.9 Revisionsverkets nyckeltal

### Kostnader och utgiftsstruktur

Revisionsverkets utgifter var år 2009 totalt 13,84 miljoner euro (2008 12,72 milj. €).

Verkets personalkostnader år 2009 var 10,79 miljoner euro (2008 10,02 milj. €).



FIGUR 4: Revisionsverkets kostnadsstruktur år 2009

### Centrala operativa nyckeltal

Revisionsverkets operativa nyckeltal beskriver hur verkets verksamhet har inriktats på dess uppgift. Uppföljningen hänför sig till den effektiva arbetstiden och den alstrar information om verksamheten vid verket och verksamhetsenheterna för revision.

Den för externa prestationer dvs. för revisions- och sakkunnigverksamhet använda

arbetstidens andel av den effektiva arbetstiden, exklusive avlönad frånvaro, var vid revisionsverket 60,2 procent (2008 59,7 %). Den arbetstid som använts för externa prestationer inkluderar även den tid som har använts för handledning av revisionen.

Revisionsverkets kostnader för den externa prestationsproduktionen år 2009 var 830 euro per presterad arbetsdag.

## Personal

Den totala anställda personalstyrkan vid revisionsverket vid utgången av år 2009 var 150 personer. Av dem stod 143 personer i ordinarie tjänsteförhållande och sju personer (4,7 %) i tidsbundet tjänsteförhållande.

År 2009 använde verket en arbetsinsats motsvarande 147 årsverken.

Medelåldern för revisionsverkets personal var 47,4 år i slutet av år 2009. Kvinnornas andel av revisionsverkets hela personal utgjorde 39,6 procent.

### UPPGIFTER OM PERSONALEN 31.12.

	2007	2008	2009
Medelålder, år	47,4	47,3	47,4
Kvinnornas andel, %	39,3	42,4	39,6
Utbildningsnivåindex	6,6	6,7	6,6

År 2009 var avgångsomsättningen 7,3 procent (2008 4,7 %) och rekryteringsomsättningen 4,0 procent (2008 9,4 %). Under redogörelseåret upphörde 10 personers tjänsteförhållande. Av de avgångna avgick fem personer med pension och en övergick till tjänst hos en annan arbetsgivare. Dessutom upphörde under redogörelseåret fyra tidsbundna tjänsteförhållanden.

## Utvecklande av personalens kunnande

Per årsverke användes för utvecklande av personalens kunnande i fråga om hela personalen i genomsnitt 12,9 arbetsdagar. Kostnaderna för utvecklande av personalens kunnande utgjorde 5,6 procent av verkets totala kostnader.

### UTVECKLANDE AV PERSONALENS KUNNANDE

	2007	2008	2009
Dagsverken	1 925	1 987	1 894
Dagsverken per årsverke	13,2	13,5	12,9
Kostnader/euro	617 917	690 994	641 421
Kostnader per årsverke	4 232	4 701	4 363

### FÖRDELNING AV DE PERSONLIGA LÖNEDELARNA

Personlig lönedel %	10	15	20	25	30	35	40	45	50
Andel av arbetstagarna %	2,1	1,4	3,6	15	57	21	0	0	0

Personalresursen är den viktigaste av revisionsverkets resurser genom att löner och andra personalkostnader utgör 80 procent av utgifterna. Bedömningarna av revisionsverkets arbetstagares prestationer är en del av utvecklandet av personalens kunnande och

behärskandet av kunnandet vid verket, och de har en betydande inverkan på lönekostnaderna. I nedanstående tabell har presenterats fördelningen av de personliga lönedelarna.



**NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE  
TILL LAGENLIGHETEN  
AVSEENDE IAKTTAGANDET  
AV STATSBUDETEN OCH  
BESTÄMMELSERNA OM DEN**

**ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA  
REVISIONSVERKET**

**STATSRÅDETS KANSLI**

STATSRÅDETS KANSLI

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för det i 16 § i lagen om statsbudgeten förutsatta ordnandet av resultatredovisningen.

**STATSRÅDETS KANSLI**

**UTRIKESMINISTERIETS  
FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

UTRIKESMINISTERIET

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för det i 16 § i lagen om statsbudgeten förutsatta ordnandet av resultatredovisningen och att fullmakt beviljad för räntestöd överskridits (med 15,4 miljoner euro) på moment 24.30.66 (Egentligt utvecklingssamarbete, reservationsanslag 3 år). Enligt 10 § i lagen om statsbudgeten får fullmakt inte överskridas.

**UTRIKESMINISTERIETS  
FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

UTRIKESMINISTERIET

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Statens revisionsverk skall utrikesministeriet meddela revisionsverket före 13.8.2010 vilka åtgärder det har vidtagit för att ordna resultatredovisningen på det sätt som avses i 16 § i lagen om statsbudgeten.

NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE  
TILL LAGENLIGHETEN

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA  
REVISIONSVERKET

INRIKESMINISTERIETS  
FÖRVALTNINGSOMRÅDE

INRIKESMINISTERIET

På basis av revisionen anføres som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att anslagen 26.40.01.2 (Utvecklande av migrationsförvaltningen, reservationsanslag 2 år i budgeten för år 2008) och 26.40.02.2 (Ministeriets mottagningskostnader, förslagsanslag) i strid med budgeten har använts för betalning (125 000 euro) av utgifter som hör till moment 26.01.65 (Medlemsavgifter inom inrikesministeriets förvaltningsområde, förslagsanslag).

FÖRVALTNINGENS  
DATATEKNIKCENTRAL

På basis av revisionen anføres som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för det i 21 § i lagen om statsbudgeten föreskrivna kravet på presentation av riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten.

INRIKESMINISTERIETS  
FÖRVALTNINGSOMRÅDE

FÖRSVARSMINISTERIETS  
FÖRVALTNINGSOMRÅDE

FÖRSVARSMINISTERIET

På basis av revisionen anføres som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelser-

FÖRSVARSMINISTERIETS  
FÖRVALTNINGSOMRÅDE

FÖRSVARSMINISTERIET

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Statens revisionsverk skall försvarsministeriet



## NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

na om den har iakttagits med undantag för det i 16 § i lagen om statsbudgeten förutsatta ordnandet av resultatredovisningen.

### FÖRSVARSMAKTEN

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för överskridning av i budgeten förnyad fullmakt (1,2 miljoner euro) på moment 27.10.01 (Försvarets omkostnader), ordnandet av den i 10 § i lagen om statsbudgeten förutsatta uppföljningen av användningen av fullmakter samt den i lagens 15 § 2 moment förutsatta uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens resultat och presentationen av årsresultatet och det i lagen 16 § förutsatta ordnandet av resultatredovisningen.

## FINANSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

### FINANSMINISTERIET

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för det i 16 § i lagen om statsbudgeten förutsatta ordnandet av resultatredovisningen.

## ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

meddela revisionsverket före 27.8.2010 vilka åtgärder det har vidtagit för att ordna resultatredovisningen på det sätt som avses i 16 § i lagen om statsbudgeten.

### FÖRSVARSMAKTEN

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Statens revisionsverk skall Försvarets revisionsverk meddela revisionsverket före 13.8.2010 vilka åtgärder den har vidtagit för att ordna uppföljningen av fullmaktsanvändningen på det sätt som avses i 10 § i lagen om statsbudgeten och ordna resultatredovisningen på det sätt som avses i lagens 16 §.

## FINANSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

### FINANSMINISTERIET

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Statens revisionsverk skall finansministeriet meddela revisionsverket före 27.8.2010 vilka åtgärder det har vidtagit för att ordna resultatredovisningen på det sätt som avses i 16 § i lagen om statsbudgeten

## NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

## ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

### TULLSTYRELSEN

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för den i 15 § 2 momentet i lagen om statsbudgeten förutsatta uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet och presentationen av årsresultatet och det i 16 § i lagen om statsbudgeten förutsatta ordnandet av resultatredovisningen samt det i 64 § i förordningen om statsbudgeten förutsatta uppgörandet av balansspecifikationer som verifierar bokslutskalkylerna.

### STATSKONTORET

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för ordnande av den interna kontrollen vid vissa av ekonomi- och personalförvaltningens servicecentral vid Statskontoret skötta uppgifter på det sätt som 24 b § i lagen om statsbudgeten förutsätter och presentation av kortfristiga fordringar i balansräkningen på det sätt som avses i 66 c § i förordningen om statsbudgeten.

### TULLSTYRELSEN

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Statens revisionsverk skall Tullstyrelsen meddela revisionsverket före 13.8.2010, vilka åtgärder den har vidtagit för att klarlägga saldodifferenserna mellan huvudbokföringen och balansspecifikationerna och för att ordna resultatredovisningen på det sätt som avses i 16 § i lagen om statsbudgeten.

## UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

### UNDERVISNINGSMINISTERIET

På basis av revisionen anförts som utlåtande

## UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

### UNDERVISNINGSMINISTERIET

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Sta-

## NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

## ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

de, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att på moment 29.10.30 (Statsandel och statsunderstöd för den allmänbildande utbildningens driftskostnader, förslagsanslag) en av riksdagen beslutad post överskridits (184 582 euro) och att intäkter (2 398,29 euro) i strid med budgeten har bokförts på moment 29.01.21 (Internationellt samarbete, reservationsanslag 2 år) samt skötande av bokföringen i enlighet med sådan god bokföringssed som förutsatts i 14 § i lagen om statsbudgeten.

### HELSINGFORS HANDELSHÖGSKOLA

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för den i 15 § 2 momentet i lagen om statsbudgeten förutsatta uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet och presentationen av årsresultatet samt det i 16 § i lagen om statsbudgeten förutsatta ordnandet av resultatredovisningen.

### HELSINGFORS UNIVERSITET

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för det i 16 § i lagen om statsbudgeten förutsatta ordnandet av resultatredovisningen och den i 65 § i förordningen om statsbudgeten förutsatta presentationen av den samfinansierade verksamhetens kostnadsmotsvarighet samt att intäkter (0,2 miljoner euro) för år

tens revisionsverk skall undervisnings- och kulturministeriet meddela revisionsverket före 27.8.2010, vilka åtgärder det har vidtagit med anledning av de mot god bokföringssed stridande förfarandena samt bristerna i den interna kontrollen.

2009 som hör till moment 29.50.01 (Universitetens omkostnader, reservationsanslag 2 år) i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten har hänförts till år 2010.

#### BILDKONSTAKADEMIN

På basis av revisionen anføres som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för det i 16 § i lagen om statsbudgeten förutsatta ordnandet av resultatredovisningen.

#### LAPPLANDS UNIVERSITET

På basis av revisionen anføres som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för den i 15 § 2 momentet i lagen om statsbudgeten förutsatta uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet och presentationen av årsresultatet samt det i 16 § i lagen om statsbudgeten förutsatta ordnandet av resultatredovisningen.

#### UTBILDNINGSSTYRELSEN

På basis av revisionen anføres som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att intäkter (4,8 miljoner euro) av avgiftsbelagd verksamhet i strid med budgeten har bokförts på moment 29.30.20 (Undervisningsväsendets personalutbildning och vissa andra utgifter, reservationsanslag 2 år).

#### UTBILDNINGSSTYRELSEN

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Opetushallituksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 13.8.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt talousarvion vastaisesti momentille 29.30.20 kirjattujen tulojen oikaisemiseksi talousarvion edellyttämällä tavalla.

#### ULEÅBORGS UNIVERSITET

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att intäkter (ca 3 miljoner euro) för år 2009 som hör till moment 29.50.01 (Universitetens omkostnader, reservationsanslag 2 år) i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten har hänförts till år 2010 samt den i 15 § 2 momentet i lagen om statsbudgeten förutsatta uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet och presentationen av årsresultatet samt det i 16 § i lagen om statsbudgeten förutsatta ordnandet av resultatredovisningen.

#### SIBELIUS-AKADEMIN

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att moment 29.50.01 (Universitetens omkostnader, reservationsanslag 2 år) i strid med budgeten har använts för betalning av överföringsutgifter (21 760 euro) samt det i 16 § i lagen om statsbudgeten förutsatta ordnandet av resultatredovisningen.

#### FINLANDS AKADEMI

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för den i 15 § 2 momentet i lagen om statsbudgeten förutsatta presentationen av den avgiftsbelagda verksamhetens årsresultat.

## NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

## ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

### FÖRVALTNINGSNÄMNDEN FÖR SVEABORG

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för skötande av bokföringen i enlighet med sådan god bokföringssed som förutsätts i 14 § i lagen om statsbudgeten och den i 15 § 2 momentet i lagen om statsbudgeten förutsatta uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet och presentationen av årsresultatet.

### SVENSKA HANDELSHÖGSKOLAN

På basis av utförd granskning anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala stadgandena över budgetens tillämpning har iakttagits, med undantag av lagen om statsbudgetens 15 §:s 2 moments krav på kontrollen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet samt redovisning av årsresultatet. Skötseln av Svenska handelshögskolans bokföring har inte till alla delar uppföljt lagen om statsbudgetens 14 §:s krav på god bokföringssed.

### TAMMERFORS UNIVERSITET

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att ogrundade intäkter (0,5 miljoner euro) har bokförts på moment 29.50.01 (Universitetens omkostnader, reservationsanslag 2 år).

### FÖRVALTNINGSNÄMNDEN FÖR SVEABORG

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Statens revisionsverk skall förvaltningsnämnden för Sveaborg meddela revisionsverket före 13.8.2010, vilka åtgärder den har vidtagit med anledning av de brister i den interna kontrollen som är förenade med ordnandet av bokföringen.

#### TEATERHÖGSKOLAN

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för det i 16 § i lagen om statsbudgeten förutsatta ordnandet av resultatredovisningen.

#### STATENS KONSTMUSEUM

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att anslag på moment 29.80.02 (Statens konstmuseums omkostnader) använts för betalning av anskaffningsutgifter (140 766 euro) som har budgeterats på moment 29.80.70. (Anskaffning av inventarier).

#### UNIVERSITETENS SERVICECENTRAL CERTIA

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för det i 16 § i lagen om statsbudgeten förutsatta ordnandet av resultatredovisningen.

#### ÅBO AKADEMI

På basis av utförd granskning anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala stadgandena över budgetens tillämpning har iakttagits, med undantag av lagen om statsbudgetens 15 §:s 2 moments krav på kontrollen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet samt redovisning av årsresultatet,

**NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE  
TILL LAGENLIGHETEN**

**ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA  
REVISIONSVERKET**

och med undantag av lagen om statsbudgetens 16 §:s krav på ordnandet av resultatredovisningen.

**JORD- OCH  
SKOGSBRUKSMINISTERIETS  
FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIET

Budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att intäkter (50 000 euro) av samfinansierad verksamhet i strid med budgeten har bokförts på moment 30.01.01 (Jord- och skogsbruksministeriets omkostnader, reservationsanslag 2 år).

**JORD- OCH  
SKOGSBRUKSMINISTERIETS  
FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

LANDSBYGDSVERKET

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Statens revisionsverk skall Landsbygdsverket meddela revisionsverket före 13.8.2010, vilka åtgärder det har vidtagit för att värdera fordringarna vid återkrav till deras sannolika värde.

**KOMMUNIKATIONSMINISTERIETS  
FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

LUFTFARTSFÖRVALTNINGEN

På basis av revisionen anføres som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för

**KOMMUNIKATIONSMINISTERIETS  
FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

LUFTFARTSFÖRVALTNINGEN

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Statens revisionsverk skall Trafiksäkerhetsverket meddela revisionsverket före 13.8.2010,



## NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

den i 15 § 2 momentet i lagen om statsbudgeten förutsatta uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet och presentationen av årsresultatet samt det i 16 § i lagen om statsbudgeten förutsatta ordnandet av resultatredovisningen.

### BANFÖRVALTNINGSCENTRALEN

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för det i 16 § i lagen om statsbudgeten förutsatta ordnandet av resultatredovisningen.

### JÄRNVÄGSVERKET

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för det i 21 § i lagen om statsbudgeten föreskrivna kravet på presentation av riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamheten och produktiviteten i bokslutet.

### VÄGFÖRVALTNINGEN

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

1) Anslag på moment 31.10.01 (Vägförvalt-

## ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

vilka åtgärder det har vidtagit för att ordna den i 15 § 2 momentet i lagen om statsbudgeten förutsatta uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet och presentationen av årsresultatet samt den i 16 § i lagen om statsbudgeten förutsatta resultatredovisningen.

### BANFÖRVALTNINGSCENTRALEN

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Statens revisionsverk skall Trafikverket meddela revisionsverket före 13.8.2010, vilka åtgärder det har vidtagit med anledning av bristerna i förfarandena vid bokföringen av banprojekt och i ordnandet av resultatredovisningen på det sätt som avses i 16 § i lagen om statsbudgeten.

### VÄGFÖRVALTNINGEN

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Statens revisionsverk skall Trafikverket meddela revisionsverket före 13.8.2010, vilka åtgärder det har vidtagit med anledning av de brister som är förenade med förfarandena vid bokföring av vägprojekt samt iakttagan-

ningens omkostnader, reservationsanslag 2 år) har i strid med budgeten använts för betalning av överföringsutgifter (15 000 euro) och utgifter (100 000 euro) som enligt budgeten hör till moment 31.10.21 (Basväghållningen, reservationsanslag 2 år).

2) Anslag på moment 31.10.21 (Basväghållningen, reservationsanslag 2 år) har i strid med budgeten använts för betalning av utgifter (1 646 757 euro) som hör till moment 31.10.78 (Vissa trafikledsprojekt, förslagsanslag). Om utgifterna hade bokförts i enlighet med budgeten, hade på moment 31.10.78 anslaget för Vichtis–Björneborg projektet överskridits med 677 738 euro. Vägförvaltningen hade inte i 7 § i lagen om statsbudgeten avsett tillstånd att överskrida förslagsanslaget.

3) Anslag på momenten 31.10.78 (Vissa trafikledsprojekt, förslagsanslag) och 31.10.79 (Efterfinansierings-, totalfinansierings- och livcykelsfinansieringsprojekt, reservationsanslag 3 år) har i strid med budgeten använts för att betala konsumtionsutgifter som enligt budgeten hör till moment 31.10.01 (Vägförvaltningens omkostnader, reservationsanslag 2 år).

4) Uppgifterna om fullmaktsanvändning har presenterats som alltför små på moment 31.10.78 (Vissa trafikledsprojekt, Vichtis–Björneborg projektet 1 646 757 euro och Nordsjö hamn projektet 441 629 euro) och på moment 31.10.79 (Efterfinansierings-, totalfinansierings- och livcykelsfinansieringsprojekt, 3 100 000 euro). Om användningen av fullmakten på moment 31.10.78 hade presenterats riktigt, hade beloppet av den

det av budgeten och de centrala bestämmelserna om denna.

## NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

## ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

fullmakt som kunde användas överskridits med 810 908 för Vichtis–Björneborg projektet och med 639 071 euro för Nordsjö hamn projektet. Enligt 10 § i lagen om statsbudgeten får fullmakt inte överskridas.

5) I Vägförvaltningens bokslut har inte presenterats uppgifter om den funktionella effektiviteten på det sätt som förutsätts i 21 § i lagen om statsbudgeten.

### ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

#### ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för den i 10 § i lagen om statsbudgeten förutsatta administreringen av fullmakter och ordnandet av fullmaktsuppföljningen samt ordnandet av resultatredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

#### CENTRALEN FÖR TURISTFRÄMJANDE

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för det i 21 § i lagen om statsbudgeten föreskrivna kravet på presentation av riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten.

### ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

#### ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Statens revisionsverk skall arbets- och näringsministeriet meddela revisionsverket före 27.8.2010, vilka åtgärder det har vidtagit för att ordna resultatredovisningen på det sätt som avses i 16 § i lagen om statsbudgeten.

PATENT- OCH REGISTERSTYRELSEN

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för ordnandet av den interna kontrollen av användningen av betalningstidkort på det sätt som förutsätts i 24 b § i lagen om statsbudgeten.

SATAKUNTA ARBETS- OCH NÄRINGS-  
CENTRAL

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för den i 15 § 2 momentet i lagen om statsbudgeten förutsatta uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet och presentationen av årsresultatet.

NYLANDS ARBETS- OCH  
NÄRINGSCENTRAL

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för den i 65 a § i förordningen om statsbudgeten föreskrivna presentationen av den samfinansierade verksamhetens kostnadsmotsvarighet (utgifter ca 2,7 miljoner euro).

NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE  
TILL LAGENLIGHETEN

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA  
REVISIONSVERKET

SOCIAL- OCH  
HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS  
FÖRVALTNINGSOMRÅDE

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDS-  
MINISTERIET

På basis av revisionen anføres som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att anslag överskridits i strid med budgeten på moment 33.01.03 (Omkostnader för besvärnämnden för social trygghet, reservationsanslag 2 år, överskridning 77 320,22 euro).

INSTITUTET FÖR HÄLSA OCH VÄLFÄRD

På basis av revisionen anføres som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för uppföljningen av lönsamheten för THL:s bruttobudgerade avgiftsbelagda verksamhet och presentationen av årsresultatet på det sätt som förutsätts i 15 § 2 momentet i lagen om statsbudgeten.

SOCIAL- OCH  
HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS  
FÖRVALTNINGSOMRÅDE



REDOVISNINGSREVISIONSBERÄTTELSE ENLIGT FÖRVALTNINGSOMRÅDE

230/53/09 Statsbokslutet

REPUBLIKENS PRESIDENTS KANSLI

114/53/09 Republikens presidents kansli

STATSRÅDETS KANSLI

115/53/09 Statsrådets kansli

UTRIKESMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

116/53/09 Utrikesministeriet

JUSTITIEMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

117/53/09 Justitieministeriet

118/53/09 Brottspåföljdsverket

INRIKESMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

119/53/09 Inrikesministeriet

120/53/09 Förvaltningens datateknikcentral

121/53/09 Polisinsättningen i Helsingfors härad

122/53/09 Nödcentralverket

123/53/09 Centralkriminalpolisen

124/53/09 Rörliga polisen

125/53/09 Migrationsverket

126/53/09 Räddningsinstitutet

127/53/09 Polisyreshögskolan

128/53/09 Polisens teknikcentral

129/53/09 Gränsbevakningsväsendet

130/53/09 Inrikesförvaltningens servicecentral

131/53/09 Skyddspolisen

231/53/09 Brandskyddsfonden

## FÖRSVARSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

132/53/09	Försvarsministeriet
133/53/09	Försvarsförvaltningens servicecentral
134/53/09	Försvarsförvaltningens byggverk
135/53/09	Försvarsmakten

## FINANSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

136/53/09	Finansministeriet
137/53/09	Ålands länsstyrelse
138/53/09	Länsstyrelsen i Södra Finlands län
139/53/09	Länsstyrelsen i Östra Finlands län
140/53/09	Länsstyrelsen i Lapplands län
141/53/09	Länsstyrelsen i Västra Finlands län
142/53/09	Länsstyrelsen i Uleåborgs län
143/53/09	Statistikcentralen
144/53/09	Tullstyrelsen
145/53/09	Statskontoret
146/53/09	Statens ekonomiska forskningscentral
147/53/09	Skatteförvaltningen
148/53/09	Befolkningsregistercentralen

## UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

149/53/09	Undervisningsministeriet
150/53/09	Helsingfors handelshögskola
151/53/09	Helsingfors universitet
152/53/09	Joensuu universitet
153/53/09	Jyväskylä universitet
154/53/09	Riksarkivet
155/53/09	Kuopio universitet
156/53/09	Bildkonstakademin
157/53/09	Lapplands universitet
158/53/09	Villmanstrands tekniska universitet
159/53/09	Museiverket
160/53/09	Utbildningsstyrelsen
161/53/09	Uleåborgs universitet
162/53/09	Sibelius-Akademin
163/53/09	Finlands Akademi
164/53/09	Förvaltningsnämnden för Sveaborg
165/53/09	Svenska handelshögskolan
166/53/09	Konstindustriella högskolan



167/53/09	Tammerfors tekniska universitet
168/53/09	Tammerfors universitet
169/53/09	Teaterhögskolan
170/53/09	Tekniska högskolan
171/53/09	Åbo handelshögskola
172/53/09	Åbo universitet
173/53/09	Vasa universitet
174/53/09	Statens konstmuseum
175/53/09	Universitetens servicecentral Certia
176/53/09	Åbo Akademi

#### JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

177/53/09	Jord- och skogsbruksministeriet
178/53/09	Livsmedelssäkerhetsverket
179/53/09	Geodetiska institutet
180/53/09	Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi
181/53/09	Jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral
182/53/09	Lantmäteriverket
183/53/09	Landsbygdsverket
184/53/09	Skogsforskningsinstitutet
185/53/09	Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet

#### KOMMUNIKATIONSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

186/53/09	Kommunikationsministeriet
187/53/09	Fordonsförvaltningscentralen
188/53/09	Luffarfsförvaltningen
189/53/09	Meteorologiska institutet
190/53/09	Sjöfartsverket
191/53/09	Banförvaltningscentralen
192/53/09	Järnvägsverket
193/53/09	Vägförvaltningen
194/53/09	Kommunikationsverket

#### ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

195/53/09	Arbets- och näringsministeriet
196/53/09	Energimarknadsverket
197/53/09	Geologiska forskningscentralen
198/53/09	Konkurrensverket
199/53/09	Konsumentforskningscentralen
200/53/09	Konsumentverket

201/53/09	Centralen för turistfrämjande
202/53/09	Mätteknikcentralen
203/53/09	Patent- och registerstyrelsen
204/53/09	Tekes – utvecklingscentralen för teknologi och innovationer
205/53/09	Säkerhetsteknikcentralen
206/53/09	Statens tekniska forskningscentral
207/53/09	Södra Österbottens arbets- och näringscentral
208/53/09	Södra Savolax arbets- och näringscentral
209/53/09	Tavastlands arbets- och näringscentral
210/53/09	Sydöstra Finlands arbets- och näringscentral
211/53/09	Kajanalands arbets- och näringscentral
212/53/09	Mellersta Finlands arbets- och näringscentral
213/53/09	Lapplands arbets- och näringscentral
214/53/09	Birkalands arbets- och näringscentral
215/53/09	Österbottens arbets- och näringscentral
216/53/09	Norra Karelen arbets- och näringscentral
217/53/09	Norra Österbottens arbets- och näringscentral
218/53/09	Norra Savolax arbets- och näringscentral
219/53/09	Satakunta arbets- och näringscentral
220/53/09	Nylands arbets- och näringscentral
221/53/09	Egentliga Finlands arbets- och näringscentral

#### SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

222/53/09	Social- och hälsovårdsministeriet
223/53/09	Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet
224/53/09	Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral
225/53/09	Strålskyddscentralen
226/53/09	Institutet för hälsa och välfärd

#### MILJÖMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

227/53/09	Miljöministeriet
228/53/09	Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet
229/53/09	Finlands miljöcentral
232/53/09	Oljeskyddsfonden

## EFFEKTIVITETSREVISIONSBERÄTTELSE OCH UPPFÖLJNINGSRAPPORTER ENLIGT FÖRVALTNINGSOMRÅDE

Uppgifter om verkningarna i statens bokslutsberättelse för år 2009

### STATSRÅDETS KANSLI

- 204/2010 Val- och partifinansiering som har getts av de bolag där staten utövar bestämmanderätten och av de statliga affärsverken 2006–2009 och ägarstyrningen  
*Uppföljningsrapporter:*  
Den nationella behandlingen av förslag till EU-författningar  
Statens intressebolag och staten som minoritetsägare

### UTRIKESMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

- 180/2009 Upphandlingen av sakkunnig- och forskningstjänster vid utrikesministeriet  
203/2010 Komplementariteten i utvecklingssamarbetet  
209/2010 Verksamheten vid Fonden för industriellt samarbete Ab (Finnfund)  
*Uppföljningsrapporter:*  
Budjettituki Tansanialle

### JUSTITIEMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

- 191/2009 Partistödet  
197/2009 Styrningssystemet på justitieministeriets förvaltningsområde  
*Uppföljningsrapporter:*  
Resultatstyrningen och ledningen av tingsrätterna

### INRIKESMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

- 186/2009 Ändringar av ekonomiförvaltningen vid ministerier, ämbetsverk och inrättningar  
187/2009 Inrikesförvaltningens servicecentral  
*Uppföljningsrapporter:*

### FINANSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

- 184/2009 Styrningen och förvaltningen av fonderna utanför statsbudgeten  
185/2009 Fordonsförvaltningscentralens PALKO-projekt

- 195/2009 Bilbeskattningen  
202/2010 Säkerheten i arbetet på de statliga arbetsplatserna  
207/2010 Beredningen och ledningen av produktivitetsprogrammet  
*Uppföljningsrapporter:*  
Sammanslagningsunderstöd till kommunerna  
Skattestöd - förverkligandet av redovisningsskyldigheten  
Utvecklandet av elektroniska kommunikationstjänster i den offentliga förvaltningen

#### UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

- 188/2009 Utvecklande av yrkeshögskoleutbildningens anknytning till arbetslivet  
192/2009 Systemet för styrning och finansiering av den grundläggande utbildningen  
206/2010 Behärskandet av universitetens mänskliga resurser  
*Uppföljningsrapporter:*  
Förebyggande av marginalisering av unga  
Grundreparationen av Suomen Kansallisteatteri

#### JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

- 190/2009 De av prövning beroende stödsystemen på jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde  
199/2009 Beräkning av jordbrukets lönsamhet  
*Uppföljningsrapporter:*  
Lantmäteriverkets lantmäteriförrättningar  
Utvecklande av fiskerihushållningen

#### KOMMUNIKATIONSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

- 182/2009 Underhållet av farlederna  
198/2009 Ombildningen av Sjöfartsverkets vissa funktioner till affärsverk

#### ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

- 189/2009 Främjandet av elektronifiering av företagens affärsverksamhet  
200/2009 Utsläppshandel - Kyotos flexibla mekanismer  
201/2009 Tillståndet för förvaltningsexperimentet i Kajanaländ  
*Uppföljningsrapporter:*  
Arbetskraftsbyråernas uppgifter inom förvaltningen och övervakningen av arbetslöshetsförmåner  
Förverkligandet av regioncentralprogrammet åren 2004–2006

## SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

- 181/2009      Transparensen i systemet med kalkylmässiga statsandelar för social- och hälsovården
- 193/2009      Den medicinska rehabiliteringen
- 194/2009      Funktionsdugligheten för lagstiftningen som styr mentalvårdstjänsterna
- 196/2009      Styrningssystemet på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde
- Uppföljningsrapporter:*
- Penningautomatbidragen till förebyggande av folksjukdomar
- Kvalitetsrekommendationen om skolhälsovården
- Projektfinansiering som styrningsmedel

## MILJÖMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

- 183/2009      De regionala miljöcentralerna som verkställare av mål 2 programmet
- 205/2010      Den statliga långivningen för bostadsproduktion
- 208/2010      Statens roll i att öka utbudet på tomtmark och förenhetliga samhällsstrukturen
- Uppföljningsrapporter:*
- Beredningen av Natura 2000 nätverket







STATENS REVISIONSVERK

Anttigatan 1, PB 1119, FI-00101 Helsingfors

Telefon +358 9 4321 (växel), Telefax +358 9 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISSN 1796-9549 (häft.)